



HAL
open science

L'abdication du Parlement : fait majoritaire et discipline partisane à l'Assemblée nationale sous la Vème République

Damien Lecomte

► To cite this version:

Damien Lecomte. L'abdication du Parlement : fait majoritaire et discipline partisane à l'Assemblée nationale sous la Vème République. Science politique. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2021. Français. NNT : 2021PA01D053 . tel-03709759

HAL Id: tel-03709759

<https://theses.hal.science/tel-03709759v1>

Submitted on 30 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE



École doctorale de science politique (ED 119)
Centre de recherches politiques de la Sorbonne - Centre européen de sociologie et de science politique (CRPS-CESSP)

L'abdication du Parlement

Fait majoritaire et discipline partisane à l'Assemblée nationale sous la V^e République



Thèse pour le doctorat de science politique
Présentée et soutenue publiquement le 15 octobre 2021 par

Damien LECOMTE

Direction de Frédéric SAWICKI

Membres du jury

Catherine ACHIN
(Examinatrice)

Professeure, IRISSO, Université Paris-Dauphine – PSL

Bastien FRANÇOIS
(Président)

Professeur, CRPS-CESSP, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Nicolas ROUSSELLIER
(Rapporteur)

Professeur, CHSP, Institut d'études politiques de Paris

Olivier ROZENBERG
(Examineur)

Associate Professor, CEE, Institut d'études politiques de Paris

Frédéric SAWICKI
(Directeur)

Professeur, CRPS-CESSP, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Cécile VIGOUR
(Rapporteuse)

Directrice de recherche, CED, Institut d'études politiques de Bordeaux

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions exprimées dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Résumé de la thèse

Le facteur clef de la domination du pouvoir gouvernant sur le Parlement dans la V^e République est l'existence d'une majorité stable et disciplinée à l'Assemblée nationale. En étudiant la construction historique du « fait majoritaire » et le fonctionnement des groupes, la thèse analyse la subordination consentie des députés.

La recherche se fonde sur des observations directes du groupe socialiste majoritaire pendant la XIV^e législature (2012-2017), des entretiens avec des députés et collaborateurs parlementaires et ministériels, des archives des comptes rendus des débats et des données statistiques relatives aux activités législatives et aux profils des élus.

Le phénomène inédit de « fronde parlementaire » dans le groupe socialiste incite à examiner les fondements du présidentialisme majoritaire. Émergeant dans une conjoncture politique exceptionnelle autour du général de Gaulle, il s'est solidifié progressivement par le ralliement des acteurs et des forces politiques malgré des mises à l'épreuve.

Le capital politique collectif du groupe majoritaire est structuré autour du chef gouvernant et incite les députés à la discipline. Il nécessite néanmoins un travail du groupe pour mobiliser ses membres et du pouvoir gouvernant pour entretenir sa domination, y compris en acceptant des concessions ciblées et des dissensions limitées.

Au-delà des institutions formelles, la discipline relève d'abord de représentations incorporées par les députés excluant l'autonomie politique de la majorité parlementaire et naturalisant le soutien au pouvoir gouvernant. L'ancrage du présidentialisme dans les esprits entraîne des dysfonctionnements démocratiques de la V^e République.

Mots-clefs : Études parlementaires, Assemblée nationale, V^e République française, discipline partisane, sociologie des institutions politiques, partis politiques, activités législatives, domination politique

The abdication of Parliament. Majority rule and party discipline in the National Assembly under the French Fifth Republic

The key factor of the governing power's domination over Parliament in the Fifth Republic is the existence of a stable and disciplined majority in the National Assembly. By studying the historical construction of the “*fait majoritaire*” and the functioning of the parliamentary groups, the thesis analyzes the consented subordination of the MNAs.

The research relies on direct observations of the majority socialist group throughout the 14th legislature (2012-2017), interviews with MNAs and parliamentary and ministerial staff, debate record archives, and statistical data on legislative activities and profiles of MNAs.

The unprecedented phenomenon of the “*fronde parlementaire*” in the socialist group leads to examine the foundations of majority presidentialism. Emerging in an exceptional political situation around General de Gaulle, it gradually solidified through the rallying of political actors and forces in spite of challenges.

The majority group's collective political capital is structured around the governing chief and encourages the MNAs to be disciplined. It nevertheless requires work by the group to mobilize its members and by the governing power to maintain its domination, even by accepting targeted concessions and limited dissensions.

Beyond formal institutions, discipline is first of all a matter of representations incorporated by the MNAs, excluding the political autonomy of the parliamentary majority and naturalizing support for the governing power. The anchoring of presidentialism in minds results in democratic dysfunctions in the Fifth Republic.

Keywords: Legislative studies, National Assembly, French Fifth Republic, party discipline, sociology of political institutions, political parties, legislative activities, political domination

Remerciements

Aboutissement de presque sept années de travail mais aussi, en vérité, d'une trajectoire personnelle commencée bien avant, la présente thèse n'aurait pas existé telle qu'elle est sans les nombreuses rencontres faites en chemin. Je dois à toutes ces personnes les qualités que peut avoir cette recherche, tout en étant seul responsable de ses imperfections.

J'adresse mes remerciements au professeur Frédéric Sawicki pour sa direction de thèse et pour son accompagnement depuis maintenant près de dix ans lorsque je l'ai rencontré pour encadrer mon premier travail personnel de recherche en première année de master. La très grande qualité de nos échanges a été essentielle pour la présente recherche ; je lui suis reconnaissant pour ses conseils stimulant toujours ma réflexion et ses encouragements à sortir de ma zone de confort, ainsi que pour la liberté et la confiance qu'il m'a accordées, y compris en m'offrant la possibilité d'intervenir à ses côtés en colloque et de signer avec lui ma première publication.

Je remercie les membres du jury pour avoir accepté d'évaluer et de discuter avec moi de ma recherche, et surtout pour y avoir toutes et tous contribué d'une façon ou d'une autre.

J'ai découvert le droit constitutionnel et la science politique sous la plume de Bastien François bien avant d'entrer au Département de science politique de la Sorbonne qu'il dirigeait alors. Ses enseignements avant la thèse et surtout ses évaluations très exigeantes en atelier doctoral ou en comité de suivi ont été des ressources majeures. Également membre du comité de suivi, Catherine Achin m'a conseillé très efficacement et avec bienveillance à ces occasions.

La lecture de l'œuvre de Nicolas Roussellier et nos rencontres pour en discuter ont été des moments très importants de maturation de ma recherche. Les travaux de Cécile Vigour ont beaucoup contribué à ma connaissance des études parlementaires, et nos échanges lorsqu'elle a bien voulu être discutante d'un panel que je présidais en colloque ont été très fructueux.

Last but not least, Olivier Rozenberg a joué un rôle absolument décisif dans le dénouement de la présente thèse et pour élargir mes horizons scientifiques. Je lui suis particulièrement reconnaissant de m'avoir donné l'opportunité d'enseigner à Sciences Po et de signer un article avec lui, d'avoir créé un espace de discussion enrichissant avec le POPAR et plus largement pour ses travaux et son action pour stimuler les études parlementaires en France.

Beaucoup d'autres universitaires ont jalonné mon parcours académique et doctoral et m'ont apporté par leurs recherches et leurs enseignements. Je remercie Delphine Dulong pour son soutien sans faille depuis mon inscription en thèse, notamment lors de l'obtention de l'allocation d'études de l'Assemblée nationale, et pour m'avoir fait mettre le pied à l'étrier de l'enseignement, Daniel Gaxie pour ses riches conseils en GLAS, Frédérique Matonti pour son exigence en atelier d'écriture, Thibaud Boncourt pour m'avoir permis d'enseigner à ses côtés et m'avoir initié aux méthodes quantitatives, Samuel Coavoux pour avoir prolongé et approfondi cette initiation, Muriel Darmon, Antoine Vauchez, Loïc Blondiaux, Julien Fretel et d'autres encore, pour leurs cours, leurs interventions en ateliers ou nos échanges.

Rémi Lefebvre m'a non seulement aidé par ses travaux mais aussi en me donnant des occasions d'interventions en séminaire et en colloque. À ces occasions, j'ai notamment fait la rencontre de Gilles Toulemonde et Dorothee Reignier avec qui les discussions interdisciplinaires sont toujours passionnantes et éclairantes. Agnès Louis m'a aussi permis de communiquer et de publier sur mes recherches et notre collaboration a été agréable et enrichissante.

La rencontre avec Étienne Ollion dès la première année de thèse a été absolument déterminante et m'a offert beaucoup d'occasions d'échanger sur mes centres d'intérêt et de présenter mes travaux, au premier chef dans l'atelier « Dans l'ombre de la loi » à l'École normale supérieure de Paris au campus Jourdan. Je le remercie aussi chaleureusement avec Sébastien Michon et Julien Boelaert d'avoir bien voulu partager quantité de leurs données avec moi.

Mes remerciements chaleureux vont aussi à Jean-François Godbout, qui a également partagé avec moi des données qui m'ont été d'une très grande utilité pendant la rédaction.

L'amitié de Pawel a été extrêmement précieuse pendant toute l'aventure de la thèse, aussi bien sur le plan scientifique que sur le plan personnel, pour son intelligence, sa culture, son humour et sa gentillesse, dans les moments les plus enthousiastes comme dans les plus difficiles.

Ma reconnaissance va à mes collègues de l'école doctorale qui ont contribué d'une façon ou d'une autre au bon déroulement de ma recherche, par leur soutien amical et moral ou bien par leurs conseils scientifiques et pratiques. Mes remerciements d'abord aux membres du GLAS : Claire Bloquet, que je remercie aussi pour notre collaboration réussie et ses relectures efficaces, Camille Amilhat et Juliette Fontaine, pour la grande pertinence de leurs amicaux commentaires.

Je remercie aussi très amicalement Arthur Delaporte, pour son enthousiasme communicatif et notre collaboration fructueuse ainsi que sa relecture studieuse, Guillaume Letourneur, pour nos pauses partagées au centre PMF et au club des Lois de la BNF, Clément Lescloupé, pour nos échanges en Sorbonne et les cafés alentours pendant les mois de rédaction.

Merci à Anne Bellon pour notre collaboration, notamment à l'atelier « Dans l'ombre de la loi », à Natália Frozel Barros et Alessio Motta pour m'avoir donné l'opportunité d'une publication, à Christelle Gris, Raïsa Simoes et Maëlle de Sèze pour leur camaraderie, leur soutien et leurs conseils. Et merci à Walter Nique-Franz, Guillaume Petit, Mario Billela, Claire Ruffio, Paul Grassin, Madeleine De Wispelaere, Ysé Vauchez, Marine Lassery, Keyvan Ghorbanzadeh, Armand Dang Mezang, Pierre France, François-Guillaume Giroux, Modestos Siotos, Valentin Soubise, Mathilde Tarif, Charlotte Thomas-Hébert et les autres.

J'adresse un salut très amical et très reconnaissant à mes co-organisateurs du colloque du CESSP de novembre 2018 « Les Parlements en question(s) » : Claire Bloquet, dont le nom a déjà été cité, Martin Baloge, Nicolas Azam et Hardy Mède. Je garde un très bon souvenir de cette aventure parfois épuisante mais toujours stimulante, avant tout grâce à eux, mais grâce aussi à toutes les personnes intervenantes que je remercie également.

Un grand merci à Hugo Bouvard pour sa relecture de grande qualité, et à lui et Déborah Pérez, avec Julien Boelaert déjà cité, pour notre co-écriture d'article qui fut une expérience parfois complexe mais toujours agréable grâce à leur talent. Parmi les rencontres faites à Jourdan, l'énergie et le dynamisme contagieux d'Alizée Delpierre ont été une grande source d'encouragement. Parmi les collègues d'autres écoles doctorales, je remercie notamment pour son soutien amical Valentin Thomas, croisé sur les bancs de la fac, et pour nos échanges riches et leurs conseils Louise Dalibert, Laure Squarcioni, Clémentine Belle Grenier et les autres.

Merci à Antoine Guéneau pour avoir été un partenaire d'enquête enthousiaste et m'avoir permis de profiter des entretiens obtenus par lui.

Absolument rien de ce travail n'aurait commencé sans la confiance que m'a accordée un jour Michel Pouzol, qui fut le meilleur député-employeur dont je pouvais rêver pour découvrir l'intérieur de l'Assemblée nationale et qui m'a permis d'y revenir pour préparer mon mémoire.

Mes remerciements vont à toutes les personnes que j'ai côtoyées avec plaisir pendant cette période, tout particulièrement Mathilde Laurent dont le soutien amical infaillible y compris dans des moments difficiles a été extrêmement précieux, et à Guillaume Bruneau qui a été un collègue efficace et est devenu un ami que je remercie pour sa relecture attentive et rigoureuse.

Je pense également aux autres membres de l'équipe Pouzol, Marion Carré qui m'y a accueilli et m'a formé au métier avec bienveillance et exigence, Yoann Simboiselle qui a supporté avec patience et gentillesse mes incursions pendant la préparation de mon mémoire. Et je salue toutes et tous les collègues de l'Assemblée côtoyés pendant mon passage comme collaborateur ou comme allocataire, dont les personnes connues sur les bancs de la fac ou dans le militantisme : Antonin Gregorio, Karim Ziady, Gabin Jouquan, Adrien Peschanski, Marianne Darmon, Aurélien Barbé, Clara Pailharey, Mathieu Guibard, Jules Joassard et les autres.

Parmi les anciens condisciples de faculté, un remerciement particulier pour Romain Maria qui m'a très aimablement et utilement aidé à franchir la frontière partisane pour élargir mon travail à la partie droite de l'hémicycle en me donnant les informations et les contacts nécessaires.

Tout ce travail aurait été très différent et bien plus ardu sans l'allocation d'études accordée par l'Assemblée nationale et mon contrat avec la fonction publique parlementaire. Et je remercie fortement les membres du jury de l'Assemblée qui m'ont sélectionné pour cette allocation, notamment Guy Geoffroy qui en était le président.

Bertrand Marcincal, comme chef de la division des Archives, a toujours été un soutien bienveillant. J'adresse toute ma reconnaissance à Corine Zerdoun et Dominique Delaune pour leur gentillesse, et un salut amical à Marc Béclère, Didier Labrit-Badie et Jean-Antonin Cahéric. Et je salue bien sûr les collègues allocataires, particulièrement Simon Daragon pour notre complicité interdisciplinaire et transpartisane, Rémi Pastor pour nos échanges amicaux, ainsi que Benoît Carré, Nicolas Vinci et Marion Narran.

Je remercie toutes les personnes directement concernées par mon enquête et qui ont bien voulu me prêter main forte et me recevoir pour répondre à mes questions parfois inquisitrices. Tout particulièrement, je veux rendre hommage à Sandrine Doucet, la seule qui n'ait pas vécu jusqu'à la conclusion de cette enquête, qui m'avait accueilli très aimablement et en qui j'avais vu une députée compétente, travailleuse et fidèle à ses valeurs et ses convictions. Notre entretien fut très riche et a notamment fourni le titre de ma première co-publication dans une revue.

Un remerciement particulier pour Charles de Courson car, bien qu'il n'ait pas été directement parmi mes « enquêtés » principaux en tant que député membre d'un groupe minoritaire, notre trajet commun impromptu en train à son invitation a été l'occasion d'échanges passionnants.

Plus globalement, je remercie toutes les personnes qui ont lu et discuté mes travaux à quelque occasion que ce soit, dans les congrès scientifiques de toute sorte en France et à l'étranger. Mes remerciements vont aussi à toutes et tous mes élèves de droit constitutionnel et de sociologie des partis politiques à Paris 1 et de politique européenne comparée à Sciences Po. Toutes ces expériences d'enseignements m'ont encouragé à augmenter et affuter mes connaissances et à améliorer mes compétences pédagogiques.

Je veux remercier également les personnes travaillant à l'université, à l'école doctorale ou en bibliothèque qui m'ont souvent aidé pendant ces années, particulièrement Clarence Paul, Chantal Lisse, Agnès Sagnan, Guy Kponton, Lucie Ribourg et Éléonore Humbert.

Mes salutations amicales à toutes et tous mes camarades du militantisme politique, au Parti socialiste, à Génération·s et au Collectif Écolo et Social d'Issy, qui m'ont adressé leurs encouragements et leurs soutiens, particulièrement dans les derniers mois.

L'accompagnement de Margot Adelski ces deux dernières années a été indispensable pour le dénouement de cette aventure et pour la préparation de l'après.

J'adresse tous mes remerciements aux membres de ma famille qui m'ont soutenu et encouragé pendant toutes ces années dans mes activités même sans toujours bien en appréhender la nature. Je pense avec émotion et reconnaissance à la douce Coline dont je voudrais tellement qu'elle soit toujours parmi nous au moment du dépôt de la thèse et encore très, très longtemps après.

J'ai une pensée pleine de tendresses pour Mephisto qui m'a accompagné pendant mes années d'études et a eu l'élégance de ne partir qu'après l'obtention de mon allocation de recherche.

Enfin, tout ce que je dois à ma merveilleuse mère va bien au-delà de ce que je pourrais exprimer en quelques lignes. Qu'il soit cependant au moins écrit noir sur blanc qu'elle a mis la main à la pâte avec enthousiasme pour m'aider à récolter des données et m'a supporté pendant toutes mes années d'études et toutes mes années de thèse avec un amour infailible.

<i>Résumé de la thèse</i>	4
<i>Remerciements</i>	6
Introduction – Le « fait majoritaire » et les enjeux de la domination politique sous la V^e République	17
Le concept de « fait majoritaire », ses implications et ses conséquences	18
Exception française ou phénomène général des démocraties contemporaines ?	20
La V ^e République parmi les systèmes parlementaires européens	25
L'énigme du consentement parlementaire à la domination présidentielle	34
Analyser la subordination consentie des députés du groupe majoritaire	41
Construction et reconstruction de la recherche et multiplicité des méthodes	47
De la « fronde parlementaire » à la servitude volontaire du Parlement	56
Chapitre Un – De la « fronde parlementaire » à la réaffirmation du « fait majoritaire ». Le groupe socialiste de la XIV^e législature	59
<u>I. Naissance de la « fronde » : un processus à long et court termes</u>	60
A/ De la victoire électorale à l'exacerbation des tensions	61
1) Une alternance renfermant ses limites et ses contradictions	61
2) Deux années semées de divisions publiques et de protestations latentes	66
3) Le choc politique des élections municipales et du nouveau Gouvernement	72
B/ Le déclenchement de la « fronde » : deux votes fondateurs	76
1) Une confiance qui ne va plus de soi	77
2) Bataille symbolique autour d'un vote consultatif	83
3) La « fronde » : produit contingent des circonstances et des interactions	89
<u>II. Un mouvement permanent toute la législature</u>	95
A/ Approfondissement et élargissement de la contestation (2014-2015)	95
1) Structuration des « frondeurs » et aggravation des transgressions	95
2) De la guérilla parlementaire jusqu'au bras-de-fer du « 49.3 »	101
3) Déplacement du conflit au Parti socialiste et ambivalences du congrès	107
B/ Le calme avant la tempête : vers une crise politique aigüe (2015-2016)	113
1) Reflux des votes divergents et « victoire posthume de la fronde »	114
2) Sur la déchéance de nationalité et le déchirement de la majorité	120
3) L'ultime transgression de la « motion de censure des gauches »	126
<u>III. L'héritage et les enseignements d'un phénomène atypique</u>	132
A/ Bilan et conclusion de la « fronde » : une crise inédite mais limitée	132
1) Caractère inédit de la « fronde parlementaire » dans le groupe socialiste	132
2) Les limites du phénomène « frondeur » au cours de la législature	138
3) D'une victoire interne décisive à une fin dans le complet échec électoral	144
B/ De la fragilisation à la réaffirmation du « fait majoritaire »	150
1) Des « frondeurs » aux profils et propriétés non homogènes	151
2) Les motivations et modalités d'un « conflit limité »	157
3) La « fronde » révélatrice du système institutionnel et du « fait majoritaire »	163

Chapitre Deux – Les institutions de la V^e République saisies par le phénomène majoritaire et présidentieliste. Genèse et usages de la Constitution de 1958 171

I. Émergence conflictuelle du « fait majoritaire » présidentialisé 173

- A/ La consécration du pouvoir gouvernant face à l'instabilité parlementaire 173
 - 1) Processus de dévalorisation du légicentrisme en faveur de « l'exécutif » 173
 - 2) Le « moment constituant » de 1958 dominé par le général de Gaulle 179
 - 3) Le texte constitutionnel de 1958 : un parlementarisme négatif et rationalisé 185
- B/ Une législature « transitoire » théâtre d'incertitudes et de luttes 191
 - 1) Conjoncture exceptionnelle de présidentielisme marquée par l'incertitude 191
 - 2) Une « majorité parlementaire » encore fragile et objet d'un travail politique 197
 - 3) La crise politique de 1962 et la première majorité absolue « présidentialisée » 203

II. Progressive solidification du présidentielisme majoritaire 209

- A/ Confirmations de la pratique gaullienne avec majorité gaulliste (1962-1981) 209
 - 1) L'élection présidentielle comme élection d'un chef gouvernant et partisan 209
 - 2) L'affirmation répétée d'une « double responsabilité » du Premier ministre 215
 - 3) L'expérience giscardienne ou l'épreuve réussie du présidentielisme 221
- B/ Le présidentielisme majoritaire survivant aux alternances (1981-2002) 227
 - 1) L'aboutissement du ralliement de la gauche à la pratique gaullienne 227
 - 2) Le présidentielisme privé de sa majorité parlementaire 233
 - 3) Les cohabitations, parenthèses de « fait majoritaire » sans présidentielisme 239

III. Présidentielisation et « fait majoritaire » saisis par le quinquennat 245

- A/ L'ascendance du Président de la République, paradoxale et contraignante 246
 - 1) Les ambivalences de la fonction présidentielle jusqu'au choix du quinquennat 246
 - 2) La majorité parlementaire structurée autour du Président de la République 252
 - 3) Un chef d'État gouvernant rendu plus « responsable » par le quinquennat 258
- B/ Des rapports hiérarchisés mais coordonnés entre gouvernants et parlementaires 264
 - 1) La rationalisation parlementaire transfigurée par le « fait majoritaire » 264
 - 2) Une relation hiérarchisée et asymétrique mais non unilatérale 270
 - 3) Le nécessaire travail politique de coordination de la majorité 276

Chapitre Trois – La relative disciplinarisation du Parlement par les organisations partisans. Partis politiques et groupes parlementaires 285

I. L'influence relative et partielle des partis politiques 287

- A/ La démocratie parlementaire transformée par le système des partis 287
 - 1) Les partis politiques comme condition de possibilité d'un « fait majoritaire » 287
 - 2) Les lentes évolutions du système partisan français 293
 - 3) Bipolarisation du système partisan et nationalisation des élections législatives 299
- B/ Des partis aux conceptions différentes et aux évolutions convergentes 305
 - 1) Des partis de droite très personnalisés et peu institutionnalisés 306
 - 2) Le Parti socialiste à la poursuite de l'idéal du parti structuré et discipliné 312
 - 3) La faiblesse différenciée des partis politiques face au pouvoir présidentiel 318

<u>II. L'Assemblée nationale organisée pour et par les groupes</u>	324
A/ L'activité parlementaire saisie par le phénomène partisan	324
1) Des groupes renforcés par les évolutions partisans et électorales	324
2) La montée en puissance symbolique, procédurale et financière des groupes	331
3) Des groupes autonomes de leurs partis « extra-parlementaires »	337
B/ Le travail politique interne de mobilisation des groupes	343
1) Des groupes majoritaires structurés de la base au sommet	343
2) Des dispositifs similaires d'encadrement et de disciplinarisation	349
3) Des institutions aux fondements plus coopératifs que coercitifs	355
<u>III. Des groupes politiques d'une grande diversité interne</u>	361
A/ Des députés aux carrières et aux pratiques multiples	362
1) Diversité des profils et des propriétés politiques	362
2) Des carrières plus ou moins dépendantes du mandat et du parti	368
3) Hiérarchisations et différenciations dans l'activité parlementaire	374
B/ Des factions internes en coopération et compétition	380
1) Différentes cultures partisans et sensibilités politiques à l'UMP	381
2) Des courants et des clubs socialistes inégalement structurés	387
3) Des factions intra-partisans entre négociations et confrontations	393
Chapitre Quatre – Les activités législatives des parlementaires : des dissensions et des concessions.	
Cohésion de vote et fabrication de la loi	401
<u>I. Les évolutions contrastées de la cohésion partisane</u>	403
A. Une cohésion de vote très élevée mais non absolue	403
1) Des scrutins publics aux procédures et présentations évolutives	403
2) Choix méthodologiques de mesure de la cohésion partisane	409
3) La généralisation massive d'une forte cohésion de vote	415
B. Des facteurs structurels et conjoncturels de la dissension	421
1) Des pratiques partisans différenciées mais évolutives	421
2) Les effets mitigés de l'exercice du pouvoir sur la cohésion	428
3) Des dissensions rendues plus fréquentes par l'impopularité	434
<u>II. Des dissensions tolérées mais contenues par les groupes</u>	440
A. Des dissensions de vote nombreuses et multiformes	440
1) D'une majorité à l'autre, des records de votes divergents	440
2) Des dissensions inégalement réparties et inégalement sanctionnées	447
3) Des facteurs de dissension non mécaniques et non homogènes	453
B. Cohésion et dissensions inscrites dans les logiques intra-partisans	459
1) Des dissensions aux motivations et modalités multiples	459
2) Réactions pragmatiques et « proportionnées » du groupe	465
3) La « spontanéité » construite de la cohésion partisane	471

<u>III. Des concessions législatives obtenues par la majorité</u>	477
A. Impulser des législations limitées et ciblées	478
1) Un espace d’initiative parlementaire très contraint	478
2) Un instrument aux usages variés pour les députés	484
3) Des PPL allant de larges consensus à des rapports de force	490
B. Infléchir modestement la politique gouvernementale	496
1) Des interventions parlementaires plus ou moins formalisées	496
2) Des projets de lois inégalement ouverts aux évolutions législatives	502
3) Des amendements budgétaires adoptés malgré le pouvoir gouvernant	508
Chapitre Cinq – La discipline progouvernementale ou la servitude volontaire du Parlement. Des relations entre majorité parlementaire et pouvoir gouvernant	517
<u>I. Analyser spécifiquement la discipline collective de la majorité</u>	518
A/ La subordination singulière de la majorité sous la V ^e République	519
1) Les enjeux propres de la discipline progouvernementale	519
2) Le renversement paradigmatique de l’inconditionnalité des « godillots »	525
3) Des manifestations répétées d’une soumission majoritaire normalisée	531
B/ La « fronde » comme épreuve révélatrice	537
1) Un soutien passif et résigné au « socialisme de l’offre »	537
2) Le refus méthodique du vote interne sur la révision constitutionnelle	543
3) Le long bras de fer d’atténuation de la « loi travail »	549
<u>II. Les fondements entremêlés de la discipline progouvernementale</u>	555
A/ Des motifs variés de consentement à la domination gouvernante	555
1) La rationalité politique de la discipline et l’aversion au risque	556
2) La déférence par sentiment d’incompétence et d’illégitimité	562
3) Le loyalisme volontaire et la gestion de la dissonance cognitive	568
B/ Un fonctionnement de groupe propice à la subordination	574
1) La délibération collective corsetée par la présomption de soutien	574
2) Le durcissement des clivages internes et le réflexe « anti-frondeur »	580
3) La naturalisation de la discipline progouvernementale	586
<u>III. Enjeux politiques autour de la subordination du Parlement</u>	592
A/ Les controverses soulevées par la « fronde »	592
1) Lutttes autour du sens du programme en régime représentatif	593
2) La place incertaine de la délibération en « fait majoritaire »	599
3) Rôle discuté du parti majoritaire et présidentiel	605
B/ Les conséquences de la discipline progouvernementale	611
1) Le dysfonctionnement de la délégation démocratique	611
2) Un pouvoir présidentiel « relativement absolu »	617
3) Des perspectives incertaines d’évolutions constitutionnelles	623
Conclusion générale – Le Parlement de la V^e République : entre continuité impossible et rupture improbable	631

BIBLIOGRAPHIE	642
Ouvrages collectifs	642
Ouvrages	644
Chapitres d'ouvrages collectifs	648
Articles de revues	653
Thèses et mémoires universitaires	660
Sources	662
ANNEXES	663
Liste des observations	663
Synthèses de toutes les observations recensées	663
Liste des observations citées	663
Liste des entretiens	665
Entretiens réalisés par l'auteur	665
Autres entretiens	668
Figures et images	669
Liste des encadrés	676
Liste des tableaux	676
Liste des graphiques	678
Liste des images	679

« Il est vrai de dire qu'au commencement, c'est bien malgré soi et par force que l'on sert ; mais ensuite on s'y fait, et ceux qui viennent après, n'ayant jamais connu la liberté, ne sachant pas même ce que c'est, servent sans regret et font volontairement ce que leurs pères n'avaient fait que par contrainte. »¹

Étienne de la Boétie

« Le pouvoir symbolique est un pouvoir que celui qui le subit *donne* à celui qui l'exerce, un crédit dont il le crédite, une *fides*, une *auctoritas*, qu'il lui confie, en plaçant en lui sa confiance. C'est un pouvoir qui existe parce que celui qui le subit croit qu'il existe. »²

Pierre Bourdieu

« C'est un mystère qui traverse l'histoire universelle. Pourquoi les esclaves restent esclaves aussi longtemps ? Pourquoi les paysans acceptent le monarque aussi longtemps ? Les révolutions sont évidentes, le jour où elles se font. Regardez dans les pays de l'Est ou dans le monde arabe : le jour où elles se font, elles se font sans grande difficulté. L'armée ne tire pas toujours. Et même si elle tire, le peuple finit par prendre le pouvoir, s'il est déterminé. Là, c'est un peu pareil : il suffirait que les députés se regardent, se voient être majoritaires, fassent tomber le Gouvernement, et il ne leur arriverait rien. Mais encore faut-il le concevoir. C'est la transgression et la rupture avec ce que l'on a appris comme étant la loi naturelle. »³

Laurent Baumel, député à l'Assemblée nationale (2012-2017)

¹ *Le Discours de la servitude volontaire*, Paris, Payot & Rivages, 2002 [1576], 334 pages, p. 209.

² « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36-37, 1981, pp. 3-24, p. 14.

³ Entretien réalisé le 26 janvier 2016 au Palais-Bourbon.

Introduction

Le « fait majoritaire » et les enjeux de la domination politique sous la V^e République

*« Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette
et constante ... »*

*Michel Debré, garde des Sceaux (1958-1959)
et Premier ministre (1959-1962)*

L'une des clefs de compréhension fondamentales du fonctionnement réel des régimes démocratiques représentatifs contemporains est la question du « fait majoritaire » – c'est-à-dire l'existence ou non, et sous quelle forme, d'une *majorité parlementaire stable et disciplinée* capable de soutenir un pouvoir gouvernant. Le « fait majoritaire » conditionne souvent la stabilité gouvernementale de ces régimes et surtout l'équilibre concret des pouvoirs entre les gouvernants et les représentants élus du peuple. Or la singularité française, par rapport à d'autres régimes similaires, est qu'une majorité existe, la plupart du temps, au profit du Président de la République élu au suffrage universel direct, dans un régime qui a été conçu pourtant pour fonctionner sans majorité stable et disciplinée.

Le « fait majoritaire » est largement connu comme une composante indissociable du système politique de la V^e République¹ alors même que la Constitution du 4 octobre 1958 avait été élaborée, en effet, pour pallier son absence, comme le montrent les travaux des constituants et particulièrement les propos de Michel Debré², garde des Sceaux du gouvernement de Gaulle ayant supervisé la rédaction du projet de texte constitutionnel. Instruits par l'expérience de la III^e et de la IV^e République, les constituants pensaient que la culture politique française ne permettrait pas au régime de se doter d'une majorité parlementaire cohérente et durable, capable de soutenir un gouvernement pendant toute une législature. Lorsqu'il présente le projet de Constitution au Conseil d'État, Michel Debré explique que le retour au scrutin majoritaire ne suffira pas selon lui à faire surgir une majorité durable³. Son vœu a pourtant été exaucé.

¹ Bastien François, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2011 [1998], 128 pages.

² Discours le 27 août 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d'État : « La Nouvelle Constitution », *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la revue française de science politique en 1959*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1990, pp. 7-29.

³ *Ibid.*, pp. 16-17.

Le concept de « fait majoritaire », ses implications et ses conséquences

L'expression n'a pas d'équivalent exact en anglais : on utilise généralement les termes de « *majority rule* », c'est-à-dire la règle de la majorité ou encore le règne de la majorité. L'expression de « fait majoritaire » interpelle par sa simplicité : elle désigne un « fait », un simple constat factuel, l'existence d'une majorité stable et disciplinée dans une assemblée parlementaire. Le « fait majoritaire » n'est pas seulement la règle voulant que les décisions se prennent à la majorité et n'est pas simplement le constat qu'il y a, lors de chaque vote, une majorité qui se dégage et qui emporte la décision : ce serait une lapalissade. L'essentiel est ailleurs : le « fait majoritaire » suggère l'existence d'une majorité permanente et clairement identifiée comme telle, c'est-à-dire un ensemble, numériquement majoritaire dans l'assemblée, composé des mêmes parlementaires, qui votent ensemble, dans le même sens, à chaque fois.

Le « fait majoritaire » entraîne dans une certaine mesure l'idée de résultats mécaniques, de prévisibilité, en tout cas ouvre la possibilité de la manifestation répétée d'une même majorité, à la composition identique ou presque, à l'occasion de plusieurs votes différents tout au long du mandat d'une assemblée. En cela il heurte une certaine idée de la délibération parlementaire : des discussions peuvent toujours avoir lieu, des arguments peuvent toujours être échangés, mais sans forcément avoir d'influence décisive sur l'issue du vote, parce que celui-ci est déterminé par des blocs préexistants – et surtout par un bloc : *la* majorité.

Or ces blocs de parlementaires n'existent pas de façon purement abstraite et spontanée : le « fait majoritaire » est lié à l'existence des *partis politiques*. Que ces organisations soient nées à l'intérieur du Parlement, à partir de factions formées par les élus pour ensuite s'organiser à l'extérieur de l'enceinte parlementaire, ou qu'elles aient été construites en-dehors pour ensuite entrer au Parlement, ce qui compte est que des partis regroupent plusieurs membres d'une assemblée, qui décident d'adopter une position commune et de l'exprimer collectivement.

L'existence des partis est ce qui permet l'existence d'une majorité *constante*, lorsqu'un même parti regroupe la majorité des sièges ou lorsque plusieurs partis qui, additionnés, atteignent la majorité, se coordonnent pour voter systématiquement ensemble. Dès lors que la dimension partisane intervient, elle implique l'idée que le « fait majoritaire » puisse n'être pas simplement le résultat miraculeux d'une convergence permanente des parlementaires formant *la* majorité, mais que ceux-ci choisissent volontairement de se fixer des positions communes et de *se contraindre* à les suivre ensemble dans leurs votes ; que des parlementaires trouvent un intérêt – quel qu'il soit – à ne pas exercer leur mandat de façon solitaire, mais à se coordonner avec d'autres élus pour atteindre des objectifs collectifs.

Le « fait majoritaire » suppose au fond une simplification des clivages : là où pourraient exister une multitude de nuances d'idées, de revendications, d'intérêts, de valeurs, avec des rapports de force potentiellement différents sur tous les sujets, rendant extrêmement difficile voire impossible la formation permanente d'un même bloc majoritaire autour d'une même politique générale, le « fait majoritaire » implique un resserrement de l'éventail des choix, autrement dit que les partis parviennent à obtenir de leurs membres qu'ils s'accordent sur des compromis généraux, sur de grandes alternatives autour desquelles peuvent se structurer des « camps » moins nombreux et plus stables, dont l'un parvient à dépasser la majorité absolue. Les partis sont des organisations structurantes de l'espace parlementaire, dont les chefs sont capables d'inciter les membres à y rester et à suivre des stratégies de votes collectives.

La conséquence importante du « fait majoritaire » est la prévisibilité et la stabilisation des votes dans les parlements – et donc la stabilisation et le renforcement du pouvoir gouvernant. Cela est particulièrement vrai lorsqu'un gouvernement collégial se trouve responsable devant le Parlement – entendre par là : au moins une des chambres parlementaires – c'est-à-dire qu'une majorité de parlementaires peut lui imposer sa démission. Le principe est que le gouvernement ne peut exister qu'avec le consentement ou la confiance, au moins implicite ou par défaut, d'une majorité de parlementaires. Quand le règne de la délibération ouvre la possibilité de majorités alternatives et évolutives, l'existence du gouvernement est remise en jeu à chaque vote ; en revanche, quand les lignes de clivages sont déterminées à l'avance et se répètent systématiquement, le gouvernement formé sur une base majoritaire conserve cette base jusqu'à la fin du mandat parlementaire, est assuré de ne pas être renversé et de pouvoir faire adopter ses projets de lois jusqu'aux prochaines élections parlementaires.

À condition toutefois que ce gouvernement conserve le soutien de cette majorité : c'est un élément très important à souligner. En soi, une majorité stable et disciplinée n'est pas obligatoirement une garantie pour un gouvernement de faire tout ce qu'il souhaite : elle peut très bien aussi être une *contrainte*. Lorsqu'il n'existe pas *une* majorité permanente, lorsque les majorités peuvent se faire et se défaire au gré des scrutins, un pouvoir gouvernant peut tenter de convaincre une nouvelle majorité à chaque occasion : c'est une position évidemment fragile mais qui laisse néanmoins quelques marges de manœuvre. En revanche, lorsqu'il existe *une* majorité permanente, stable, cohérente, disciplinée, dont les membres appliquent ensemble des positions collectives, alors certes, un gouvernement peut gouverner pendant toute une législature, mais *si et seulement si* ce gouvernement conserve le soutien de la majorité, qu'il se conforme à l'action *voulue ou acceptée* par elle.

Voilà pourquoi une majorité stable et disciplinée peut aussi être une contrainte pour le pouvoir gouvernant : tout dépend à *quoi* et à *qui* cette majorité est disciplinée. Si les membres de la majorité décident collectivement de leurs orientations et de leurs positions, alors elle représente une puissance politique très importante, dotée d'un pouvoir de décision incontournable. Le « fait majoritaire » n'entraîne un effacement du Parlement en faveur du pouvoir gouvernant que si, et seulement si, la majorité adopte ses positions *selon* ce que décide ce dernier, autrement dit si, d'une façon ou d'une autre, il y a bien une hiérarchisation entre la majorité parlementaire et le pouvoir gouvernant et que la première se structure dans une forme de subordination au second. Tant qu'un chef gouvernant peut commander le soutien d'une majorité stable et disciplinée, il dispose d'un pouvoir politique considérable.

Exception française ou phénomène général des démocraties contemporaines ?

Une fois établie cette précision indispensable sur le lien entre « fait majoritaire » et l'équilibre des pouvoirs exécutifs et législatifs – qui sera importante dans notre démonstration – il faut cependant constater que les majorités stables et disciplinées s'accompagnent bel et bien d'une domination des gouvernants dans les régimes représentatifs – et plus spécifiquement que l'existence et les modalités du « fait majoritaire » sont une raison majeure, pour ne pas dire la raison première, de la suprématie du chef de l'État dans le système institutionnel français.

La V^e République française est bien connue comme un régime où le Parlement est extrêmement faible tandis que les pouvoirs sont concentrés par le Président de la République⁴. Les institutions françaises sont régulièrement décrites comme une « monarchie républicaine » dans laquelle le souverain élyséen règne, assisté d'un Premier ministre « fusible » et dominant un Parlement réduit au rang de « chambre d'enregistrement » puisque peuplé de « godillots » votant comme un seul homme pour appliquer les décisions du chef de l'État.

Dès la fin des années 1960 et peu de temps après l'émergence du « fait majoritaire », le député socialiste et haut fonctionnaire André Chandernagor relève et regrette l'effacement du Parlement, allant jusqu'à poser ouvertement la question : *Un parlement, pour quoi faire ?*⁵ Aucune réponse totalement satisfaisante ne semble y avoir été apportée pendant longtemps, puisque près d'un quart de siècle plus tard, un autre député socialiste et haut fonctionnaire, Jean-Michel Belorgey, décrit quant à lui un Parlement « à refaire »⁶, déplorant des assemblées

⁴ Voir le réquisitoire de Bastien François, *Misère de la V^e République*, Paris, Denoël, 2001, 178 pages.

⁵ Paris, Gallimard, 1967, 192 pages.

⁶ *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, 204 pages.

dotées de faibles moyens face aux ministres et en proie aux appareils. Encore environ un quart de siècle plus tard, au milieu des années 2010, ce sont toujours des députés socialistes qui, insatisfaits de leur place dans le système institutionnel, forment une « fronde » contre ce qu'ils estiment être le pouvoir « monarchique » du Président de la République.

La domination du pouvoir dit « exécutif » ne saurait cependant être considérée comme une exception française⁷ : le « déclin des parlements » est un thème classique et une tendance générale et ancienne des démocraties modernes⁸. Celles-ci connaissent un mouvement de long terme de « gouvernementalisation » et même de « présidentialisation » – y compris là où n'existe pas de président à la tête de l'État ! Des transformations aux causes multiples et liées notamment à l'élargissement et à la complexification des missions de l'État ainsi qu'à l'internationalisation des enjeux et des décisions⁹. Des transformations qui sont d'ailleurs bien antérieures, en France, à la V^e République qui en est l'aboutissement¹⁰.

Le pouvoir traditionnellement appelé « exécutif » est bien devenu, en réalité, un pouvoir « gouvernant » : loin de n'être que « l'exécutant » de la volonté parlementaire, il est le pouvoir qui détermine l'agenda politique, qui contrôle l'action de l'État et l'essentiel de la production des normes juridiques. Un pouvoir par ailleurs de plus en plus concentré sur une seule personne, d'où la « présidentialisation », y compris, dans une « monarchie parlementaire » comme le Royaume-Uni, en faveur d'un chef de gouvernement qui ne porte pas le titre présidentiel.

Les assemblées parlementaires, pourtant symboles et fondements du régime représentatif, ne seraient plus que l'ombre d'elles-mêmes, loin d'un certain « âge d'or » du parlementarisme du XIX^e siècle¹¹. Le pouvoir dit « législatif » est certes toujours celui qui adopte formellement la loi ; mais les parlements contemporains ne font plus, le plus souvent, qu'adopter des lois préparées par les « exécutifs ». La délibération parlementaire aurait ainsi perdu son rôle d'élaboration de la décision publique, les assemblées n'étant plus que des « théâtres » où se donnent à voir des affrontements politiques et où sont officiellement votées des textes élaborés ailleurs.

⁷ D'ailleurs les auteurs précités ne s'y trompent pas ; André Chandernagor par exemple précise bien que la montée en puissance des exécutifs et des technostructures administratives sont les aspects partagés d'une « *crise mondiale du parlementarisme* » ; *Un Parlement pour quoi faire ?*, op. cit., pp. 19-36.

⁸ Voir l'introduction de Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm, dans l'ouvrage collectif de référence dirigé par eux : *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 1-26 ; ce thème du déclin parlementaire est évoqué et discuté dans la section « *Legislatures Matter* », pp. 3-5.

⁹ Thomas Poguntke and Paul Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 361 pages.

¹⁰ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX^e – XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015, 848 pages.

¹¹ Voir les transformations mises en évidence par Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2019 [1995], 368 pages.

Les organes collectifs élus par le suffrage universel auraient certes toujours une fonction importante de représentation et d'expression de la pluralité des valeurs et des intérêts existant dans la société ; ils auraient au mieux une fonction de contrôle et d'évaluation de l'action publique ; mais ils ont en revanche beaucoup perdu de leur fonction *décisionnelle* d'élaboration de la loi et de détermination de l'agenda politique national, la réalité de ce pouvoir étant exercée d'abord par les gouvernants appuyés sur l'administration, de sorte que l'analyse de la place du Parlement dans les processus législatifs et la fabrication de l'action publique¹² décrit un acteur enserré dans de multiples contraintes et dont l'influence est laborieuse. Les parlements en régimes démocratiques gardent toujours formellement le pouvoir législatif ; leur « déclin » face aux gouvernants suppose bien une majorité parlementaire stable et disciplinée envers ceux-ci.

Le phénomène majoritaire dans les assemblées parlementaires prend des formes différentes à travers les régimes politiques, comme le montre la célèbre analyse comparée d'Arend Lijphart¹³ : la formation de la majorité peut se limiter au seuil minimum nécessaire ou bien chercher à s'élargir au maximum possible ; elle peut alors être plus ou moins homogène ou hétéroclite, plus ou moins stable ou précaire. Selon le mode de scrutin, le système partisan, la fréquence, la taille et la durée d'existence des coalitions, le pouvoir peut être plus ou moins exclusivement concentré par un organe gouvernant appuyé sur une majorité forte clairement circonscrite, ou davantage partagé voire dilué entre de multiples sensibilités politiques¹⁴.

Au-delà de leur inégale stabilité et inégale discipline, les majorités parlementaires produites par les partis politiques sont bien un phénomène généralisé dont les conséquences sur les systèmes politiques sont majeures. Les partis politiques et leurs groupes sont analysés pour leur capacité à structurer, encadrer et coordonner, les activités parlementaires et ainsi à résoudre des difficultés propres à l'action collective¹⁵, et leurs effets sur les comportements individuels des représentants élus et donc le fonctionnement des régimes¹⁶.

¹² Pour une approche synthétique sur ce thème : Sebastian M. Saiegh, "Law Making", in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, op. cit., pp. 481-513 ; Marc Milet, « Le Parlement et la loi : un "fond d'écran" d'action publique ? », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 467-500.

¹³ *Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirsty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999, 354 pages.

¹⁴ On ne fait ici référence qu'au premier axe de la typologie d'Arend Lijphart sur l'établissement du pouvoir : le deuxième axe concernant l'existence de contre-pouvoirs, touchant notamment à la dimension fédérale de l'État, au bicaméralisme et au contrôle de constitutionnalité, relève d'enjeux assez distincts.

¹⁵ Pour une synthèse sur les partis et la discipline partisane dans les assemblées parlementaires : Thomas Saalfeld and Kaare Strøm, "Political Parties and Legislators", in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, op. cit., pp. 371-398 ; Christopher J. Kam, "Party Discipline" in *Ibid.*, pp. 399-417.

¹⁶ John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 218 pages.

Le fait qu'au moins une partie des votes dans les assemblées parlementaires soient publics et enregistrés, selon des modalités variables d'un pays à l'autre¹⁷, permet en particulier d'étudier la production plus ou moins réussie de l'unité de vote des partis au Parlement¹⁸. Avec une distinction conceptuelle¹⁹ faite entre la cohésion, qui serait la convergence volontaire et spontanée des membres d'un même parti, et la discipline, supposant que l'unité est le résultat d'une contrainte exercée par le parti²⁰, lorsque l'accord entre ses membres sur les idées et les solutions ne suffit plus et que des ressources « disciplinaires » doivent être mobilisées par ses dirigeants pour obtenir l'unité²¹.

Dans la capacité des partis à « discipliner » leurs membres²², certains facteurs tiennent au fonctionnement interne de ces partis et à l'équilibre des pouvoirs en leur sein, lequel dépend notamment des conditions de leur formation et de leur culture politique, les partis socialistes et plus généralement les partis « de masse » accordant historiquement une importance plus forte à la discipline²³. L'unité de vote peut dépend ainsi en partie des prérogatives des chefs de parti²⁴, pour accorder les investitures électorales et distribuer des promotions ou des sanctions²⁵ de nature à inciter leurs membres et surtout leurs élus à respecter leurs consignes. D'autres facteurs tiennent au contexte légal et institutionnel dans lequel évoluent les partis, tout particulièrement bien sûr la loi électorale²⁶ : les modalités d'élections des membres du Parlement influencent la cohésion et la discipline des groupes selon qu'elles permettent plus ou moins aux candidats de compter sur un électorat « partisan » ou « personnel ».

¹⁷ Thomas Saalfeld, "On Dogs and Whips: Recorded Votes", in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, 700 pages, pp. 528-565.

¹⁸ Royce Carroll and Keith T. Poole, "Roll-Call Analysis and the Study of Legislatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, op. cit., pp. 103-125 ; Jean-François Godbout, Florence Vallée-Dubois, « L'analyse des scrutins parlementaires », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., pp. 435-466.

¹⁹ Introduite par Ergun Ozbudun, "Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis", *Sage Professional Papers in Comparative Politics*, 1, 1970, pp. 303-388.

²⁰ Keith Krehbiel, "Where's the party?", *British Journal of Political Science*, n°23, 1993, pp. 235-266 ; "Paradoxes of Parties in Congress", *Legislative Studies Quarterly*, n°14, 1999, pp. 31-49.

²¹ Cynthia Van Vonn, Reut Itzkovitch Malka, Sam Depauw, Reuven Hazan and Rudy Andeweg, "Agreement, Loyalty and Discipline: A Sequential Approach to Party Unity" in Kris Deschouwer and Sam Depauw (eds.) *Representing the People: A Survey among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 288 pages, pp. 110-136.

²² Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisanes. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, 286 pages.

²³ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Seuil, 1992 [1951], 565 pages.

²⁴ Ulrich Sieberer, « Party unity in parliamentary democracies : A comparative analysis », *The Journal of Legislative Studies*, 12, 2, 2006, pp. 150-78.

²⁵ Stefanie Bailor, « To use the whip or not. Whether and when party group leaders use disciplinary measures to achieve voting unity », *International Political Science Review*, vol. 39, n°2, 2018, pp. 163-177.

²⁶ Audrey André, Sam Depauw, and Matthew Sørberg Shugart, "The Effect of Electoral Institutions on Legislative Behaviour" in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, op. cit., pp. 231-249 ; Julien Navarro et Nicolas Sauger, « Élections et parlementaires », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., pp. 369-394.

Un autre facteur institutionnel important est celui de l'organisation et de la répartition des pouvoirs propre à chaque régime politique, notamment la distinction, déjà effleurée précédemment, entre les régimes dit « présidentiels » et les régimes dits « parlementaires », laquelle repose avant toute chose sur l'existence ou non d'une responsabilité politique collégiale des gouvernants devant au moins une des chambres du Parlement. Dans un régime présidentiel, les assemblées détiennent le pouvoir législatif mais ne peuvent renvoyer les gouvernants – excepté à l'issue d'une procédure contraignante et pour des motifs spécifiques. Dans un régime parlementaire, une majorité absolue des représentants élus par le peuple peut renverser collégalement les ministres.

Les partis politiques sont réputés bien plus forts et les majorités parlementaires bien plus stables dans les régimes à responsabilité politique gouvernementale que dans les systèmes où le chef gouvernant détient sa légitimité électorale propre et peut nommer librement les responsables gouvernementaux qui l'entourent²⁷. Les « conventions de confiance » qui lient d'une manière ou d'une autre le pouvoir gouvernant et la majorité des représentants élus encouragent en effet à l'unité et à la discipline de vote dans un régime parlementaire. Ce régime est celui de la quasi-totalité des systèmes politiques européens, qui sont plus ou moins stabilisés et structurés par leur système partisan²⁸. De sorte qu'il existe, malgré des variations importantes, un vrai « modèle européen »²⁹, impliquant une « fusion politique » entre une majorité parlementaire et une équipe gouvernante³⁰, dont les pays qui le composent se prêtent ainsi à des comparaisons riches d'enseignements³¹.

Les régimes politiques correspondant au « système de Westminster », c'est-à-dire le Royaume-Uni et ses anciennes colonies du Commonwealth ayant adopté ses institutions, représentent l'archétype du régime parlementaire stabilisé par des majorités absolues presque

²⁷ Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press, 1992, 316 pages ; Matthew S. Shugart, "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, 28, 1, 1998, pp. 1-29.

²⁸ Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris Presses de la FNSP, 1978, 368 pages.

²⁹ Jean-Louis Quermonne, « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *Revue française de science politique*, vol. 40, n°2, 1990. pp. 192-211.

³⁰ À propos de « l'émergence du fait majoritaire qui associe la direction effective du gouvernement par son chef réel, ses ministres et sa majorité parlementaire », Jean-Louis Quermonne, *Ibid.*, écrit ainsi p. 202 : « De cette coopération résulte l'effacement de l'ancienne frontière entre le législatif et exécutif. [...] Or de telles pratiques, fondées généralement sur l'apparition de partis "à structure rigide" où s'impose au sein des groupes parlementaires la discipline de vote, dérogent la façon de faire des partis américains. [...] Phénomène clé du fonctionnement des systèmes politiques en Europe, la majorité parlementaire n'existe pas, du moins au même degré, aux Etats-Unis. Elle est une des caractéristiques essentielles du modèle politique européen. »

³¹ Shaun Bowler, David M. Farrel and Richard S. Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, 1991, 316 pages ; Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, *op. cit.*

toujours mono-partisanes et garantissant au chef du parti majoritaire de pouvoir rester durablement à la tête du gouvernement tant que son parti le conserve comme son chef ; ces pays offrent des terrains de comparaison très heuristiques pour analyser le degré de cohésion auxquels peuvent parvenir les partis politiques et par quels moyens ils y parviennent³². Si la « majoritarisation » et la « gouvernementalisation » ne sont pas une exception française, il reste néanmoins à déterminer comment se situe exactement la France dans ce « modèle européen » ou vis-à-vis du « système de Westminster ».

La V^e République parmi les systèmes parlementaires européens

À propos de l'aménagement des pouvoirs parlementaires et gouvernementaux et leur équilibre, André Chandernagor écrit : « *Ce débat, avons-nous dit, est général. Mais il n'a pris nulle part plus d'acuité qu'en France.* »³³ Tout en n'étant qu'un cas particulier d'une tendance partagée par l'ensemble des démocraties modernes, la France serait néanmoins particulièrement en pointe et son système institutionnel particulièrement controversé – en raison de son caractère atypique par rapport aux classifications classiques des régimes politiques et d'autant plus que son interprétation pratique, à l'époque de l'auteur, n'est pas encore stabilisée³⁴. La situation de la V^e République est donc à la fois commune et singulière ; commune en ce qu'elle correspond au modèle des démocraties parlementaires « majoritaires » où une forte cohésion partisane au Parlement permet des majorités stables et disciplinées qui concourent au renforcement du pouvoir gouvernant ; singulière néanmoins d'abord dans les modalités de ce renforcement.

La concentration des pouvoirs permise par le « fait majoritaire » ne profite pas au chef du Gouvernement qu'est le Premier ministre mais, la plupart du temps, au chef de l'État qu'est le Président de la République. Au Royaume-Uni, pour reprendre cet exemple commode, le trio gouvernement-groupe-parti majoritaire ne forme qu'un seul, puisque la même personne est à la tête des trois. Le Premier ministre tire sa légitimité de la direction du parti majoritaire car sa nomination découle du fait que le parti dont il est chef est le plus important à la chambre des Communes ; il peut toujours être renversé et remplacé en cas de perte de la confiance de la

³² C'est le travail fait par Christopher J. Kam, qui mesure la cohésion de vote et en recherche les facteurs au Royaume-Uni, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande : *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge University Press, 2009, 278 pages.

³³ *Un parlement pour quoi faire ?*, op. cit. p. 38.

³⁴ *Ibid.*, p. 38 : « *La raison essentielle en est sans doute le caractère hybride de la Constitution de 1958. Alors qu'on prétendait instaurer un régime parlementaire, on s'est, en pratique, orienté vers un principat. Et personne, partisans ou adversaires, ne pouvant avoir, en l'état présent des choses, la certitude que cette évolution est définitive, la querelle ne cesse de rebondir.* »

chambre et donc de la perte du contrôle du parti majoritaire. Le chef du Gouvernement n'occupe cette fonction que tant qu'il est reconnu comme tel par la majorité.

Dans l'ensemble des régimes parlementaires européens, le candidat pour la direction du Gouvernement peut n'être pas nécessairement le chef statutaire du parti majoritaire ou du groupe parlementaire : sa situation reste néanmoins la même, en ce qu'elle dépend, en permanence et tout au long de la législature, du soutien que lui apporte la majorité parlementaire et qui peut lui être retiré. Des exemples concrets montrent que, si un changement de chef de Gouvernement par une même majorité parlementaire n'est pas une chose commune, ce n'est cependant pas une pure hypothèse d'école.

De l'autre côté de la Manche, des Premiers ministres aussi durablement établis que Margaret Thatcher (1979-1990) ou Tony Blair (1997-2007) ont tous les deux quitté, en cours de législature, leur poste à la tête du parti majoritaire, le Parti conservateur pour la première et le Parti travailliste pour le second, parce que les parlementaires et les membres de ce parti faisaient de plus en plus pression pour leur départ ; et les deux ont été remplacés par leur Chancelier de l'Échiquier, celui-ci ayant remporté l'élection interne pour prendre la direction du parti. Plus récemment, les conservateurs David Cameron (2010-2016) et Theresa May (2016-2019) ont également démissionné en grande partie en raison de leur perte de légitimité et d'autorité auprès des parlementaires *tories*.

La même chose peut se produire dans d'autres contextes institutionnels : l'Italie n'est pas le régime où le « fait majoritaire » est le mieux établi, car les recompositions de majorité sont fréquentes ; cependant, lorsqu'en février 2014, Matteo Renzi succède à Enrico Letta à la présidence du Conseil des ministres et alors que tous les deux sont membres du Parti démocrate, ce n'est pas en raison de changements mineurs de la composition de la coalition majoritaire, mais parce que le premier, secrétaire de la formation dominante de la majorité, a fait voter par la direction nationale de son parti la demande d'un changement de gouvernement.

C'est une donnée importante de tous ces régimes parlementaires, quelle que soit la stabilisation ou non de leurs majorités et qui illustre la précision précédemment faite sur le lien entre « fait majoritaire » et domination du pouvoir gouvernant : la majorité parlementaire peut toujours changer de chef de gouvernement en cours de législature, tout en continuant d'exister en tant que majorité dans les mêmes conditions et les mêmes limites. Autrement dit, la majorité elle-même peut rester parfaitement stable, dans sa composition et son orientation, mais simplement décider de placer quelqu'un d'autre à la tête du gouvernement. L'identification du chef gouvernant à la majorité parlementaire n'est pas acquise, sa légitimité découle toujours du parti majoritaire au Parlement et, même si ce chef peut avoir une autorité forte tant que la

majorité parlementaire a besoin de lui – notamment pour conduire le parti à des victoires électorales et mettre en œuvre son programme politique – et donc le reconnaît comme son dirigeant, il n'est le chef du gouvernement qu'aussi longtemps que la majorité y consent.

C'est ici que réside la singularité majeure du système institutionnel français par rapport à la plupart des régimes parlementaires européens : le chef du pouvoir gouvernant procède d'une légitimité distincte et séparée de la majorité parlementaire et n'est responsable politiquement devant aucune institution que ce soit. Le Président de la République française est, hors situation de cohabitation, celui qui détermine la politique gouvernementale soutenue par l'Assemblée nationale ; or ce chef du pouvoir gouvernant, depuis la révision constitutionnelle de 1962 et sa première application en 1965, est élu directement par l'ensemble du corps électoral français ; et s'il peut être destitué par le Parlement réuni en Haute Cour depuis 2007, ce n'est que pour « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » et à la majorité qualifiée des deux tiers des parlementaires.

Un élément extrêmement important à propos des pouvoirs du Président de la République est que, même s'il ne tient pas son mandat d'une assemblée parlementaire et que celui-ci ne peut pas être remis en jeu avant son terme – sauf évidemment cas de mort ou de démission décidée par lui-même – toute la capacité du Président de la République à gouverner dépend de l'existence d'une majorité parlementaire qui le reconnaît ou au moins l'accepte comme chef du pouvoir gouvernant. Avant d'en faire la démonstration, il faut éclaircir un point de catégorisation : la V^e République est bien un régime *parlementaire* si l'on s'en tient à un critère simple, à savoir la responsabilité politique collégiale du Gouvernement devant le Parlement, plus exactement devant l'Assemblée nationale, qui peut le contraindre à la démission à la majorité absolue de ses membres selon les modalités de l'article 49 de la Constitution.

Mais cette appellation est évidemment débattue et de nombreux auteurs ont forgé d'autres termes pour classer le régime français, le plus fameux étant sans doute la notion de « régime semi-présidentiel » proposé par Maurice Duverger³⁵, ayant connu un succès certain dans la littérature de science politique internationale³⁶. Le raisonnement est simple : avoir un Président élu au suffrage universel direct doté de pouvoirs propres et non responsable politiquement est une caractéristique d'un régime présidentiel, lequel, on l'a évoqué, se distingue par l'indépendance mutuelle des assemblées d'une part et du pouvoir gouvernant d'autre part, les deux étant issus de processus électoraux distincts et souvent non synchronisés.

³⁵ Voir en particulier *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1977, 240 pages.

³⁶ Son principal promoteur et analyste est Robert Elgie : voir par exemple *Semi Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 320 pages.

Dès lors qu'un acteur du pouvoir « exécutif » est issu du suffrage universel direct, sans l'intermédiaire du Parlement, même si le Gouvernement dirigé par le Premier ministre est, lui, responsable, cet agencement constitutionnel devrait être considéré comme mêlant des éléments du régime parlementaire et des éléments du régime présidentiel.

Les travaux sur le semi-présidentialisme présentent un intérêt certain et, de fait, les relations entre le Président et le Parlement en France peuvent être utilement comparés avec d'autres pays dotés d'un Président élu directement par le peuple, y compris des régimes proprement « présidentiels » sans gouvernement responsable, pour éclaircir comment tous ces chefs d'État, dans les contextes constitutionnels qui sont les leurs, peuvent construire une majorité parlementaire en faveur de leur politique gouvernementale³⁷. Toutefois, le régime « semi-présidentiel » français présente en vérité beaucoup plus de points communs avec les régimes parlementaires, y compris du point de vue des pouvoirs formels du Président de la République – et les régimes « semi-présidentiels » dans leur ensemble gagnent souvent à être considérés comme des variantes des régimes parlementaires.

Il faut d'abord rappeler qu'aucun régime parlementaire ne s'est jamais dispensé d'avoir un « exécutif » bicéphale, c'est-à-dire d'avoir un chef de l'État non responsable politiquement, distinct du gouvernement responsable collégalement devant le Parlement. Dans ces régimes, le chef de l'État peut avoir encore des prérogatives propres plus ou moins importantes ; la plus puissante qu'il puisse détenir est sans doute celle de révoquer le gouvernement de sa propre initiative : le droit constitutionnel désigne comme un régime parlementaire « dualiste » celui où le gouvernement est doublement responsable, devant le Parlement et devant le chef de l'État, en opposition au régime parlementaire « moniste » où le gouvernement n'est responsable que devant le Parlement. Dans les faits, le premier mène souvent au second ; parmi les démocraties parlementaires européennes, l'Autriche est le seul pays qui soit formellement dualiste, tout en étant moniste dans sa pratique.

Le chef d'État peut aussi détenir un droit de dissolution d'une ou plusieurs chambres du Parlement, un droit de veto suspensif ou définitif sur les lois adoptées par celui-ci, la capacité de convoquer un référendum ou de saisir une cour constitutionnelle pour contrôler la conformité des lois à la Constitution. Néanmoins, tous ces pouvoirs ne concernent pas les leviers directs de l'exercice de la politique gouvernementale – notamment le pouvoir réglementaire, l'initiative

³⁷ D'où notre chapitre avec Olivier Rozenberg sur la France, dans un livre comparant les relations entre Président et parlementaires dans cinq pays, dont trois autres sont des régimes présidentiels (États-Unis, Mexique, Indonésie) et un seul autre (Taïwan) un régime qui peut être qualifié de semi-présidentiel : "A gently slopped leadership: parliamentary support for presidents in France", in Jung-hsiang Tsai (ed.), *Presidents, Unified Government and Legislative Control*, London, Palgrave MacMillan, 2021, 181 pages, pp. 31-66.

législative, la direction de l'administration – qui sont de la responsabilité, précisément, du gouvernement responsable politiquement devant les parlementaires.

La tendance générale de l'histoire des régimes parlementaires – modèle né de conflits entre les monarques et les Parlements – est que l'essentiel de la réalité du pouvoir est passé du chef de l'État, non responsable, au chef du gouvernement, responsable. Les régimes parlementaires autrefois dualistes sont devenus monistes, en fait sinon en droit ; le chef de l'État conservant au plus un rôle d'arbitre du fonctionnement des institutions, au moins une fonction honorifique d'incarnation du pouvoir, mais, dans tous les cas, n'exerçant pas de contrôle direct sur la définition et la conduite de la politique gouvernementale. Et cela est vrai quel que soit son mode de désignation : l'élection directe du chef de l'État par le peuple est loin d'être une exception française. Un tour d'horizon des vingt-huit États membres ou anciens membres de l'Union européenne suffit à le montrer.

Parmi ces vingt-huit pays, un seul est un régime proprement présidentiel : Chypre. Tous les autres sont des régimes où existe un gouvernement responsable politiquement devant le Parlement – au moins une de ses chambres – donc des régimes parlementaires en ce sens. Parmi ces vingt-sept régimes parlementaires, sept sont des royautes : le chef de l'État est un souverain ayant un titre royal transmis par hérédité, qui règne mais ne gouverne pas, n'exerçant que les apparences du pouvoir. Les vingt autres sont des républiques, avec un président et un chef de gouvernement – que son titre soit Premier ministre, Chancelier, Président du Conseil ou autre.

Or, dans treize de ces vingt républiques parlementaires, le Président de la République est élu au suffrage universel direct³⁸. Et dans aucune des douze autres que la France, ce Président n'est le chef du gouvernement et de la majorité parlementaire. Le chef de l'État peut avoir un rôle plus ou moins actif ou effacé, plus ou moins partisan ou neutre, il peut s'en tenir à un rôle honorifique et protocolaire, il peut être un soutien appréciable ou une nuisance régulière pour un gouvernement, selon qu'il en partage les orientations ou pas. Mais dans aucun autre de ces pays que la France, le Président élu par le peuple ne prend l'ascendant politique sur le chef du gouvernement pour déterminer et conduire la politique de la nation. De ce point de vue, les régimes « semi-présidentiels » européens sont bel et bien des régimes parlementaires comme les autres.

Une question qui se pose est de savoir si les pouvoirs constitutionnels du Président français en font un chef gouvernant. Des controverses existent dans la doctrine juridique quant aux intentions des constituants et les différences potentielles entre « la lettre » et « l'esprit » de

³⁸ Outre la France, les pays concernés sont l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la Finlande, l'Irlande, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

la Constitution de 1958. Sans chercher à affirmer ici que les acteurs politiques ont enfreint la Constitution ou en ont simplement adapté les dispositions comme elle le leur permettait, le fait est, si on se réfère à la lettre du texte et aux présentations de Michel Debré, que le Président conçu en 1958 n'est pas un gouvernant ou, en tout cas, pas un gouvernant autonome.

Les pouvoirs propres dont il est doté, c'est-à-dire les pouvoirs dispensés de contreseing ministériel par l'article 19 de la Constitution, ne sont certes pas des pouvoirs purement honorifiques et sont loin d'être négligeables, mais ne sont pas des prérogatives permettant de gouverner directement³⁹. Ce sont, pour l'essentiel, des pouvoirs d'arbitrage, sollicitant un autre pouvoir, visant à garantir le bon fonctionnement des institutions et le respect de la Constitution. Ces prérogatives ne sont d'ailleurs pas tellement plus étendues que celles d'autres présidents de républiques parlementaires, même non élus au suffrage universel direct : le Président de la République italienne, par exemple, élu par un collège électoral composé de parlementaires et d'élus locaux, possède, lui aussi, un droit discrétionnaire de dissolution. En revanche, le Président français ne possède pas, formellement, le droit de révoquer le gouvernement de sa propre initiative – contrairement, on l'a déjà mentionné, au Président fédéral autrichien, dernier à posséder formellement ce pouvoir, dont l'exercice est tombé en désuétude.

Comme les autres présidents de régime parlementaire, mêmes élus au suffrage universel direct comme lui, le Président de la V^e République française n'a donc pas de prérogatives constitutionnelles lui permettant de gouverner régulièrement sans le contreseing du Premier ministre et des ministres concernés. Il n'est pas le chef de l'administration et ne possède ni le pouvoir règlementaire autonome ni de droit de déposer des projets de lois au Parlement – tout cela est du ressort du Premier ministre. Ce qui le rapproche le plus de l'exercice gouvernemental est la présidence du Conseil des ministres, qui lui donne une supervision de la politique générale du Gouvernement et lui confère le pouvoir de signer les actes règlementaires – décrets, ordonnances et nominations – qui y sont délibérés et contresignés. Mais cela ne lui permet pas de gouverner à la place du Premier ministre si celui-ci ne reconnaît pas son autorité.

La meilleure preuve a été apportée par le régime lui-même ; ce sont les expériences de cohabitation, c'est-à-dire les trois fois qu'il a existé, à l'Assemblée nationale, une majorité parlementaire, certes stable et disciplinée, mais opposée au Président de la République : c'est ce qui a contraint François Mitterrand à nommer Premier ministre Jacques Chirac (1986-1988) et Edouard Balladur (1993-1997) puis Jacques Chirac à nommer Lionel Jospin (1997-2002). Chaque fois, l'Assemblée nationale a pu imposer au Président de la République le choix d'un

³⁹ Sauf les pouvoirs spéciaux conférés par l'article 16, prévus en cas de menace grave et immédiate et d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Premier ministre issu de la majorité parlementaire ; chaque fois, le Premier ministre a déterminé et conduit la politique gouvernementale de façon autonome du Président, en responsabilité devant l'Assemblée nationale dont il tirait sa légitimité. Tout juste le chef de l'État a-t-il obtenu un droit de s'impliquer dans la politique extérieure et s'est-il octroyé un droit de veto sur les ordonnances et certaines nominations prises en Conseil des ministres, sans jamais aller jusqu'à bloquer la politique du Gouvernement.

Tout cela permet donc de réaffirmer que la V^e République est un régime parlementaire ; ce qui permet au Président de la République de gouverner est que la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale lui reconnaisse ce rôle. Dès lors qu'elle est structurée autour du chef de l'État et qu'elle le considère comme chef du pouvoir gouvernant, elle lui laisse les mains libres pour nommer un Premier ministre qui reconnaisse son autorité, qui *procède* politiquement de lui, soit son subordonné et son obligé, exerce les pouvoirs gouvernementaux selon les directives présidentielles. C'est ainsi, et seulement ainsi, que le Président français peut gouverner : par l'intermédiaire d'un Premier ministre lui permettant d'exercer les pouvoirs gouvernementaux – notamment tous les actes de gouvernement soumis à contreseing – et parce que l'Assemblée nationale, qui pourrait s'y opposer, ne s'y oppose pas.

Ce qui caractérise la V^e République et la différence des autres régimes parlementaires, fussent-ils « semi-présidentiels », ce n'est ni l'élection directe du Président de la République, ni ses pouvoirs constitutionnels propres : la V^e République est un régime parlementaire où, contrairement aux autres, le chef de l'État revendique avec succès un rôle directeur dans la politique gouvernementale, parvenant le plus souvent à structurer une majorité parlementaire autour de lui et à se faire reconnaître comme chef du pouvoir gouvernant.

En tirant ce raisonnement jusqu'au bout, voir jusqu'à l'absurde, ce phénomène pourrait théoriquement arriver dans n'importe quel régime parlementaire – même là où le chef de l'État est un monarque royal ! Retournons encore une fois au Royaume-Uni : imaginons que la reine, ou un de ses successeurs, contre toutes les conventions et toutes les traditions, décide un jour de se piquer de politique, et de fixer publiquement des orientations gouvernementales ; et imaginons qu'il se trouve, contre toute attente, un électorat pour envoyer aux Communes une majorité de parlementaires monarchistes, décidés à soutenir les orientations politiques royales. La reine pourrait alors parfaitement nommer un Premier ministre monarchiste qui lui soit fidèle et exécute ses décisions gouvernementales ; elle pourrait exercer réellement les prérogatives royales qui, aujourd'hui, sont en fait exercées par le Premier ministre qui en endosse la responsabilité politique. D'une certaine façon, c'est bien cette situation qui se produit en France : une majorité parlementaire présidentialisée autorisant le chef de l'État à gouverner.

Bien sûr, ce raisonnement est poussé au prix d'une relative mauvaise foi : intuitivement, on imagine que si la reine du Royaume-Uni cherchait à diriger la politique gouvernementale, elle provoquerait une très profonde crise politique dont elle ne sortirait probablement pas gagnante – peut-être même pas vivante, quoique les mœurs modernes aient changé depuis la décapitation de Charles I^{er} en 1649. Il ne fait pas de doute que la culture politique contemporaine au Royaume-Uni ne tolérerait pas que la Couronne sorte de son rôle d'incarnation honorifique du pouvoir et de la continuité de l'État. Pour autant, ce raisonnement par l'absurde permet de souligner cet élément essentiel : en dernier ressort, ce qui compte plus que tout pour qu'un chef d'État de régime parlementaire réussisse à gouverner, c'est bien l'acceptabilité de cette revendication, c'est l'habilitation que confère la fonction aux yeux de l'électorat, des médias et des élites politiques. Et c'est donc la capacité de ce chef de l'État à obtenir l'élection d'une majorité parlementaire structurée autour de son autorité.

De ce point de vue, il est évident que ses prérogatives propres et surtout son mode d'élection ont une grande importance comme conditions de possibilité : en cela la notion de régime « semi-présidentiel » n'est pas sans pertinence. Outre que des armes comme la dissolution ou le référendum peuvent aider un chef d'État à influencer l'électorat et la formation d'une majorité parlementaire, la légitimité dont il peut se réclamer est évidemment une ressource essentielle pour faire accepter ses prétentions à diriger la politique gouvernementale – une désignation par l'élection vaut pour cela mieux que l'hérédité, et une élection par le peuple au suffrage universel direct plus qu'une élection indirecte.

L'élection au suffrage universel direct est-elle une condition nécessaire et suffisante pour qu'un chef d'Etat de régime parlementaire devienne un gouvernant ? Une condition nécessaire : la réponse est débattable. Dans l'histoire, des présidents sans légitimité populaire ont toutefois tenté de se positionner comme chefs d'une majorité parlementaire et de diriger le gouvernement : que l'on pense aux débuts de la III^e République avec Patrice de Mac-Mahon (1873-1879) mais aussi, bien après que la « Constitution Grévy » de 1879 a consacré la mise en retrait du chef de l'Etat, à Alexandre Millerand (1920-1924).

On peut objecter que ces présidents élus par le Parlement ont *essayé* de diriger le gouvernement, mais ont surtout échoué et ont été contraints à la démission après la victoire de leurs opposants politiques. Mais on peut aussi se demander comment auraient pu évoluer les pratiques institutionnelles, si le Président Mac-Mahon avait remporté son pari de la dissolution de juin 1877 – comme le Président de Gaulle bien après lui, non encore élu au suffrage universel direct, a été conforté par la dissolution de 1962 – ou encore si le « cartel des gauches » n'avait pas remporté les élections législatives de 1924 contre le Président Millerand.

En revanche, si l'élection au suffrage universel direct est peut-être une condition nécessaire d'un Président gouvernant en régime parlementaire, elle n'est, on peut l'affirmer avec certitude, pas une condition suffisante : les exemples déjà énumérés de régimes parlementaires « semi-présidentiels » européens, autres que la France, en sont autant de preuves. La vie politique du Portugal dans la dernière décennie en offre une illustration particulièrement éclairante. Aux élections législatives d'octobre 2015, la coalition majoritaire sortante de centre-droite arrive en tête mais n'obtient qu'une majorité relative. Le Président de la République Aníbal Cavaco Silva, issu du centre-droit et élu deux fois au suffrage universel direct en un seul tour, en 2005 et en 2010, reconduit le Premier ministre Pedro Passos Coelho qui forme un gouvernement minoritaire, mais celui-ci est renversé par une coalition inédite, formée après les élections, entre le Parti socialiste et deux formations de gauche radicale.

Exprimant ses lourdes réticences à nommer un gouvernement soutenu par cette coalition, qu'il dit juger trop fragile et trop incohérente pour servir les intérêts du Portugal, le Président doit se résoudre à nommer Premier ministre le socialiste António Costa. Trois mois plus tard, à l'élection présidentielle de janvier 2016, à laquelle le Président sortant ne peut se représenter, le Parti socialiste ne soutient officiellement aucun candidat. L'élection est remportée en un seul tour par Marcelo Rebelo de Sousa, ancien dirigeant du principal parti de centre-droit et soutenu par la précédente coalition majoritaire. Celui-ci se présente cependant comme un candidat indépendant et annonce qu'il ne s'immiscera pas dans la politique gouvernementale ni n'usera de son droit de dissolution pour abrégé le mandat de la coalition de gauche. Et de fait, la majorité parlementaire de gauche a gouverné jusqu'au terme du mandat et sa reconduction aux élections législatives d'octobre 2019.

On voit dans ces événements portugais des pratiques politiques inconnues dans la France de la V^e République : un parti au pouvoir qui se désintéresse de l'élection présidentielle ! Un Président élu par le peuple, issu de l'opposition, qui néanmoins ne cherche pas à provoquer une alternance et à gouverner ! À l'inverse, l'élection présidentielle française est jugée incontournable par tout parti voulant conquérir le pouvoir ou y rester ; tout candidat de l'opposition élu à la présidence change immédiatement de gouvernement et réclame une majorité parlementaire d'alternance pour le soutenir aux prochaines élections législatives – Jacques Chirac en 2002 et François Hollande en 2012 – quitte à hâter lui-même la tenue de ces élections par son droit de dissolution – François Mitterrand en 1981 et 1988.

Cette singularité française conduit donc à ce que le chef véritable du pouvoir gouvernant ne procède pas de la majorité parlementaire, puisqu'il obtient sa fonction indépendamment d'elle, voire préalablement à elle. Alors certes, c'est si et seulement si le Président de la

République structure autour de lui une majorité qui reconnaisse son autorité, qu'il peut s'appuyer sur le « fait majoritaire » pour gouverner. Mais cette modalité particulière de construction des majorités parlementaires en France a des conséquences sur le fonctionnement du système institutionnel et sur les relations entre le Parlement et le pouvoir gouvernant.

D'abord sur un point fondamental : le chef du pouvoir gouvernant est hors de portée de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement, ce qui veut dire que, contrairement à ce que l'on a observé pour les autres régimes parlementaires, la majorité parlementaire structurée autour du Président de la République ne peut pas changer de chef gouvernant en cours de législature. Ou plus exactement, elle ne peut pas en changer à la même fonction : ce qu'elle pourrait faire au plus, c'est retirer son soutien au chef de l'État en cours de mandat parlementaire et entrer dans une forme de cohabitation avec lui, ce qui impliquerait donc de censurer le Premier ministre qu'il s'est choisi et à lui imposer un autre Gouvernement. On est bien ici dans une hypothèse d'école abstraite : ce cas de figure ne s'est simplement jamais présenté de toute la V^e République.

L'énigme du consentement parlementaire à la domination présidentielle

Quelque chose relève du « mystère » dans le « fait majoritaire » tel qu'il existe en France, dans la disciplinarisation du Parlement au Président de la République. Un « mystère » en ce sens que ni la discipline partisane des groupes parlementaires ni la structuration de la majorité autour de l'autorité du chef de l'État ne sont des évidences. D'abord, l'exemple des républiques françaises antérieures, la certitude des constituants de 1958 qu'il leur fallait se prémunir des divisions parlementaires, l'observation des démocraties contemporaines où les majorités sont encore faiblement structurées et fortement instables, prouvent que la formation de majorité cohérente et durable est un phénomène historiquement et politiquement situé.

Ensuite, l'exemple des républiques parlementaires européennes dotées d'un président élu directement par le peuple prouve qu'un régime « semi-présidentiel » peut fonctionner comme un régime parlementaire « classique » où le pouvoir gouvernant est exercé par des ministres – et le premier d'entre eux – responsables politique. Dans le même sens, la comparaison avec le régime présidentiel des États-Unis d'Amérique, malgré des évolutions récentes allant vers un durcissement des clivages partisans au Congrès, montre également que, même avec un chef gouvernant issu de la volonté populaire – fut-ce dans une élection à deux degrés – l'alignement de tous les parlementaires membres du parti du Président aux positions de ce dernier est loin d'être inévitable.

La discipline partisane et le « fait majoritaire » posent au fond tout simplement la question de la domination politique et du consentement à la domination politique dans le fonctionnement des institutions de la V^e République, puisqu'un chef gouvernant, issu du suffrage universel direct, parvient à commander le soutien d'une majorité stable et disciplinée, dans une chambre parlementaire elle-même issue du suffrage universel direct, lui permettant de nommer librement ses gouvernements et de déterminer leur action. Le grand penseur de la domination qu'est Max Weber souligne des éléments essentiels, en particulier que celle-ci implique, dans une certaine mesure, un *intérêt* et une *volonté d'obéir* :

« Nous entendons par "domination" [...] la chance, pour des ordres spécifiques (ou pour tous les autres), de trouver obéissance de la part d'un groupe déterminé d'individus. Il ne s'agit cependant pas de n'importe quelle chance d'exercer "puissance" et "influence" sur d'autres individus. En ce sens, la domination (l'"autorité") peut reposer, dans un cas particulier, sur les motifs les plus divers de docilité : de la morne habitude aux pures considérations rationnelles en finalité. Tout véritable rapport de domination comporte un minimum de volonté d'obéir, par conséquent un intérêt, extérieur ou intérieur, à obéir. »⁴⁰

La définition de Max Weber rappelle qu'il y a plusieurs formes de rationalités – en finalités et en valeurs – et donc plusieurs formes d'intérêts ; le fait que tout individu agisse selon son intérêt est une chose, mais la question est *quel intérêt*, défini selon *quelles représentations* et *quelles préférences* – les bénéfiques et les coûts de telle ou telle action n'étant pas les mêmes selon ses dispositions et ses perceptions. En l'occurrence, les parlementaires trouvent majoritairement intérêt à se discipliner à leur parti, au pouvoir gouvernant et au chef de l'État : les ressorts de la discipline peuvent être un pur intérêt électoral ou carriériste, une crainte des conséquences en cas de désobéissance pour soi-même, pour le parti ou pour le pays, une simple « morne habitude » pour reprendre les termes wébériens, ou encore une adhésion réelle et convaincue à la légitimité de ce rapport de domination. En tous les cas, l'élément essentiel est que la domination du Président dans le régime politique français est la conséquence d'une *volonté d'obéir* des parlementaires.

L'affaiblissement du Parlement est un affaiblissement accepté, sa subordination est une subordination consentie, au sens où les parlementaires *choisissent* de ne pas utiliser tout leur pouvoir et de le mettre au service des gouvernants. Cela ne signifie pas que ce choix soit fait en dehors de toutes contraintes : c'est précisément ces contraintes qu'il convient de démêler pour comprendre le « fait majoritaire ». Mais il importe de déconstruire l'évidence naturelle de ce

⁴⁰ *Économie et société/1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2003 [1921], 416 pages, p. 285.

« fait » et de rappeler que le Parlement a bel et bien des pouvoirs formels importants, dont pourraient d'ailleurs faire usage des parlementaires formant une majorité forte et cohérente, faisant de la majorité parlementaire un centre de pouvoir et de décision dans une relation au moins égalitaire avec le pouvoir gouvernant, plutôt que de le mettre au service de ce dernier, et plus spécifiquement du Président de la République.

En cela, il y a bien une « abdication » du Parlement. Le terme peut prêter à discussion, car il pourrait laisser entendre que le Parlement a autrefois détenu et exercé la plénitude du pouvoir, puis décidé, un beau jour, d'y renoncer et de le léguer au Président. Il faut comprendre cette « abdication » comme étant une abdication permanente, en actes, de chaque instant, par le renoncement des parlementaires à exercer eux-mêmes leur pouvoir, par le consentement des membres de la majorité à leur propre subordination.

Élu député depuis 1993, Charles de Courson, intervenant en conclusion d'un colloque relatif à la discipline parlementaire⁴¹, dans un grand élan poétique, décrit ses collègues de l'Assemblée nationale comme étant majoritairement des « *bœufs* », avant de rappeler que le mot désigne, selon ses termes, « *un animal dont on a coupé les attributs* »⁴². Le député centriste, qui revendique d'être toujours réélu grâce à son implantation personnelle en circonscription et d'exercer son mandat en parfaite indépendance de son parti et de son groupe, affirme que dans cette « assemblée de bœufs », les représentants du peuple manquent de courage et de liberté d'esprit pour défendre leurs convictions et les intérêts de leurs mandants, face aux appareils partisans et aux gouvernants. Le jugement est politiquement orienté et sans doute expéditif, mais il dit néanmoins quelque chose de *l'obéissance volontaire* des députés.

Malgré les phénomènes de complexification de la décision politique évoqués précédemment et participant à la montée des pouvoirs gouvernants, malgré les outils de rationalisation du parlementarisme et de la procédure législative, il y a bien une chose que même la Constitution de 1958 n'a pas changé : le Parlement vote la loi et contrôle le Gouvernement. Il a certes fallu attendre la révision constitutionnelle de 2008, la dernière en date, pour que les fonctions du Parlement soient explicitement inscrites dans la loi suprême. Il n'en reste pas moins que, dans l'architecture constitutionnelle de la V^e République, le Parlement reste, en

⁴¹ « La discipline et l'indiscipline parlementaires. Regards juridique et politique sur le Parlement », colloque organisé par Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel à l'Université du Littoral Côte d'Opale à Boulogne-sur-Mer les 26 et 27 novembre 2018, dans lequel je suis intervenu.

⁴² Pour des raisons que l'on peut comprendre, ces propos ne sont pas retranscrits tels quels dans la publication des actes du colloque, mais le compte rendu de l'entretien avec le député reflète néanmoins le fond de son expression : « *Un Parlement entièrement discipliné, cela est mauvais pour la démocratie. [...] Il faut des équilibres institutionnels et des esprits libres.* ». Isabelle Thumerel et Agnès Louis, « "Grand témoin" : entretien avec Charles de Courson, député de la Marne », dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Paris, IFJD, 2020, 210 pages, pp. 181-191 (p. 191 pour la citation).

dernier ressort, le seul organe qui adopte la législation ; le seul organe qui peut décider du sort du Gouvernement et le contraindre à la démission.

Plus important encore, en reprenant et en poussant au bout le raisonnement déjà esquissé plus haut, l'existence d'un « fait majoritaire », c'est-à-dire d'une majorité de parlementaires qui, d'une façon ou d'une autre, se mettent d'accord pour coordonner leurs votes et voter ensemble la même chose à chaque scrutin, pris en ce sens le plus simple et le plus neutre, n'implique pas nécessairement une subordination du Parlement au pouvoir gouvernant, surtout au chef de l'État. Les dispositifs de « rationalisation » n'y changent rien : au contraire, ils peuvent devenir obsolètes, en tout cas impuissants, s'il existe une majorité absolue et cohérente.

Dans la Constitution de 1958, de nombreuses règles et procédures donnent effectivement une certaine capacité supplémentaire au Gouvernement pour se maintenir et pour agir face à des majorités précaires et évolutives. Mais face à une majorité unique et stable ? Même le célèbre article 49 alinéa 3 ne permettrait pas à un Gouvernement de s'imposer face à une majorité absolue décidée à le mettre en minorité. Les outils de rationalisation ont été prévus pour protéger le Gouvernement en l'absence de majorité stable pour le soutenir : en présence d'une majorité stable, le Gouvernement n'en aurait en principe pas besoin – si cette majorité le soutient. Et si elle ne le soutient pas, elle peut parfaitement déjouer toutes ses armes constitutionnelles pour le mettre en minorité et le contraindre à la démission.

L'élection présidentielle au suffrage universel direct, on l'a démontré, ne peut être considéré comme la cause mécanique et unique de l'émergence d'un « fait majoritaire » autour du Président de la République. L'argument peut être avancé néanmoins que c'est une combinaison inédite et propre à la France de facteurs institutionnels qui produisent ce résultat. S'inscrivant dans une « analyse stratégique des institutions » qui traite les dispositifs comme des armes à disposition des acteurs, la théorie des combinatoires institutionnelles⁴³ tend néanmoins à considérer comme pratiquement inéluctable le double phénomène de « majoritarisation » et de « présidentialisation » en raison du cumul entre deux dispositions inscrites dans la Constitution – l'élection directe du Président et son droit de dissolution – et d'une troisième relevant de la loi ordinaire – le mode de scrutin majoritaire pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

Pour instructive que soit cette analyse – en soulignant les différents usages stratégiques que les acteurs politiques peuvent effectivement faire des institutions – le caractère presque « mécanique » des effets combinés de ces dispositions mérite au moins d'être interrogé. Dans

⁴³ Jean-Luc Parodi, « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la V^e République ? Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », *Revue française de science politique*, vol. 34, n°4-5, 1984, pp. 628-647.

l'exemple précédemment développé, il est vrai qu'il manque à la République portugaise le mode de scrutin majoritaire ; mais la représentation proportionnelle n'a pas empêché par le passé des coalitions électorales de centre-droit ou de centre-gauche de remporter des majorités absolues dans l'Assemblée de la République, laissant donc ouverte la possibilité pour tout Président élu par le peuple de solliciter une majorité parlementaire autour de lui en usant de son droit de dissolution. Et la possibilité que des élections législatives, même au scrutin majoritaire, produisent une majorité stable et disciplinée dépend des conditions de la compétition électorale et notamment du système partisan et du poids pris par les investitures partisanses⁴⁴.

En bref, beaucoup dépend d'abord de la façon dont les institutions sont *perçues* et dont elles sont *pratiquées* par les acteurs politiques. La sociologie des institutions⁴⁵ rappelle que celles-ci existent dans l'objectivité et la subjectivité⁴⁶, dans les règles et les structures d'une part mais aussi dans les représentations et les dispositions intériorisées d'autre part. Et si les « choses instituées » ont des effets propres, il faut tenir compte de leur mise en forme par les individus et des investissements réalisés par ceux-ci, porter attention à la genèse et aux usages des institutions, aux luttes d'interprétation et d'objectivation des règles et des pratiques et aux phénomènes d'apprentissage et d'intériorisation des normes institutionnelles⁴⁷ – les partis politiques eux-mêmes pouvant être appréhendés comme des institutions⁴⁸.

Le fait que sous la V^e République le Parlement soit devenu, dans l'imaginaire collectif, une institution subordonnée et presque secondaire dans l'élaboration de l'action publique, qu'il ne soit pas le lieu où se construisent et se prennent les décisions politiques, tout cela n'est donc ni une conséquence automatique de la norme constitutionnelle, ni même une conséquence nécessaire de l'existence de majorités stables et cohérentes. Ce sont les modalités internes et concrètes du « fait majoritaire », le fonctionnement de la majorité parlementaire et ses rapports avec le pouvoir gouvernant, qui peuvent l'expliquer. Au-delà des explications générales émises sur les stratégies institutionnelles des acteurs et des transformations partisanses et électorales, éclaircir ce phénomène demande une enquête plus approfondie.

⁴⁴ Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », dans Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, 402 pages, pp. 318-376.

⁴⁵ Bernard Lacroix, « Le politiste et l'analyse des institutions », dans *Ibid.*, pp. 13-17 ; Nicolas Freymond, « La redécouverte des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 400 pages, pp. 33-54 ; Delphine Dulong, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, 128 pages.

⁴⁶ Pierre Bourdieu, « Le mort saisit le vif », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 32-33, 1980, pp. 3-14.

⁴⁷ Rémi Lefebvre, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution, op. cit.*, pp. 219-248.

⁴⁸ Julien Fretel, « Habiter l'institution. *Habitus*, apprentissages et langage dans les institutions partisanses. », dans *Ibid.*, pp. 195-218.

Or et bien qu'étant au cœur du système politique, le « fait majoritaire » n'a pas été énormément exploré en tant que tel par la science politique, même si l'histoire de la cohésion de vote des groupes politiques, au moins pour certains scrutins ou pour certaines législatures, a été dressée par plusieurs travaux épars, assez anciens⁴⁹ ou plus récents⁵⁰, et que les mécanismes de rationalisation du parlementarisme ont fait l'objet d'une analyse approfondie⁵¹. Malgré cela, les études parlementaires sur le cas français recouvrent un éventail de thématiques susceptibles d'intéresser l'analyse du « fait majoritaire » et de la discipline partisane.

La littérature traite ainsi notamment des profils politiques et sociaux des élus⁵², de la professionnalisation des parlementaires et de leurs auxiliaires⁵³, de la construction des carrières politiques et des processus d'apprentissage de rôle ; elle s'intéresse aussi aux activités parlementaires de représentation⁵⁴ et, dans une mesure moindre mais croissante, au travail proprement législatif et à la contribution active des parlementaires à la loi⁵⁵. Les travaux sur les organisations politiques partisans et leur capacité à discipliner leurs membres⁵⁶, à faire accepter la légitimation de la domination partisane, sont aussi utiles, même lorsque ces travaux revendiquent de dépasser le cas de la discipline parlementaire⁵⁷ ; mais des recherches portent

⁴⁹ Frank L. Wilson and Richard Wiste, "Party Cohesion in the French National Assembly: 1958-1973", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n°4, 1976, pp. 467-490 ; David M. Wood and Jack T. Pitzer, "Parties, Coalitions, and Cleavages: A Comparison of Two Legislatures in Two French Republics", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, n°2, 1979, pp. 197-225.

⁵⁰ Sam Depauw, "Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s", *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n°4, 2003 pp. 130-46 ; Nicolas Sauger, "Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament", *West European Politics*, vol. 32, n°2, 2009, pp. 310-326 ; Jean-François Godbout et Martial Foucault, "French legislative voting in the Fifth Republic", *French Politics*, vol. 11, n°4, 2013, pp. 307-331.

⁵¹ John Huber, *Rationalizing Parliament: Legislative Institution and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 215 pages.

⁵² Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal, *Le député français*, Paris, Armand Collin, FNSP, 1973, 160 pages ; Olivier Costa et Eric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 216 pages ; Sébastien Michon, Étienne Ollion, « Sociographie des parlementaires », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., pp. 343-368.

⁵³ *Ibid.* ; Julien Boelaert, Sébastien Michon et Étienne Ollion, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'agir, 2017, 152 pages.

⁵⁴ Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, 2014, 371 pages ; Martin Baloge, *Démêler l'écheveau de la représentation politique. L'impôt sur la fortune à l'Assemblée nationale et au Bundestag*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

⁵⁵ Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°3, 2009, pp. 455-478 ; Marc Milet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135, 2010, pp. 601-618 ; Claire Bloquet, *Aux marges du Palais : La Délégation aux Droits des Femmes. Contribution à une sociologie de l'Assemblée nationale et du travail législatif*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-1, 2021.

⁵⁶ Annie Collovald, « Une politique de la fidélité. La construction du groupe parlementaire UNR (1958-1962) », *Politix*, n° 10-11, 1990, pp. 53-69.

⁵⁷ Amin Allal et Nicolas Bué, « "Les partis se tiennent par leurs noyaux durs" ? Jalons pour une analyse du lien partisan », dans Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisans*, op. cit., pp. 11-52.

aussi précisément sur la place des partis dans la carrière des parlementaires et la dépendance des seconds aux premiers pour conquérir et conserver leur mandat⁵⁸, et intéressent directement les conditions de la disciplinarisation partisane des députés.

Toutefois, les études les plus systématiques et globales sur la discipline partisane et le « fait majoritaire » au Parlement français se trouvent du côté des sciences juridiques, pour analyser et nuancer l'affaiblissement du Parlement⁵⁹, interroger les effets du « fait majoritaire » sur les pratiques et les règles du droit parlementaire⁶⁰, étudier les normes formelles et informelles de discipline ou encore d'autodiscipline des députés dans les partis et les groupes⁶¹ ainsi que le fonctionnement et les fonctions des groupes dans l'activité des assemblées⁶².

Même si les juristes, surtout les spécialistes de droit constitutionnel et plus encore de droit parlementaire, ne font bien évidemment pas que lire les textes, s'ils s'intéressent aussi aux pratiques et aux écarts à la norme, les conclusions de ces travaux peuvent être utilement enrichies par ce que peut apporter une approche de science politique, en particulier des recherches empiriques plus systématiques et plus approfondies pour mesurer concrètement la cohésion et la discipline partisanes, pour interroger les dynamiques d'institutionnalisation du « fait majoritaire », les effets des trajectoires et des propriétés des députés sur leurs comportements, leurs représentations et leurs dispositions.

Il reste à mener en science politique une enquête globale sur les groupes politiques et les activités des parlementaires dans le cadre de leurs relations avec le pouvoir gouvernant⁶³. L'ambition de la présente thèse est d'apporter une contribution à la connaissance du Parlement et du système politique de la V^e République française du Parlement, en étudiant les causes et les modalités du « fait majoritaire » et de la discipline partisane, y compris à l'aune d'évènements politiques récents qui ont ébranlé la solidité de ces phénomènes.

⁵⁸ Laure Squarcioni, *La dépendance au parti des députés. Conquérir, exercer et conserver son mandat au PS et à l'UMP*, thèse pour le doctorat de science politique, Sciences Po Bordeaux, 2016.

⁵⁹ Gilles Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Lille-2, 1998.

⁶⁰ Julie Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Paris-1, 2004.

⁶¹ Dorothee Reignier, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Lille-2, 2011.

⁶² Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2016, 152 pages.

⁶³ Dans l'introduction de leur ouvrage de référence sur les études parlementaires, Olivier Rozenberg et Éric Thiers relèvent parmi les principaux manques de la recherche l'étude des groupes, les rapports entre partis et parlements et la sociologie du travail parlementaire : « Du parlement », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.) *Traité d'études parlementaires*, *op. cit.*, pp. 31-62.

Analyser la subordination consentie des députés du groupe majoritaire

La question centrale de cette recherche peut être formulée simplement : *pourquoi les députés de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale sont-ils subordonnés au pouvoir gouvernant et surtout au Président de la République ?* Cette question centrale en implique plusieurs autres. L'une d'entre elle est d'abord, au-delà des « lieux communs » sur le « Parlement godillot », de savoir si les parlementaires sont vraiment subordonnés et surtout, dans ce cas, jusqu'où le sont-ils ; se pose la question des modalités concrètes et pratiques de cette subordination et la question de ses conséquences, en plus de ses causes.

Deux aspirations orientent cette enquête, non pas contradictoires mais tout de même paradoxales. D'abord la volonté de nuancer et presque de relativiser la faiblesse du Parlement et du poids de la discipline, pour montrer que les parlementaires ne sont pas des acteurs purement passifs exécutant mécaniquement les ordres de leur parti et des gouvernants, sans résistance et sans activités propres, que la domination présidentielle s'exerce au prix d'un travail permanent et s'accompagne de coûts politiques. Ensuite néanmoins de montrer le profond ancrage de cette subordination parlementaire tout en interrogeant ses fondements qui ne relèvent pas exclusivement, ni même principalement, des structures politiques en place mais d'abord de leurs intériorisations par les individus concernés. En bref, le Parlement est moins effacé que ne le croit le sens commun, mais son effacement est aussi moins « naturel » et moins « normal » que ce qu'on tend communément à penser.

La démonstration vise à explorer l'abdication du Parlement d'abord en « débanalisant » le système institutionnel et partisan dans lequel elle prend place, en rappelant sa construction et sa consolidation progressive, et surtout en étudiant prioritairement le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale – c'est-à-dire le groupe le plus grand de la majorité parlementaire sur laquelle s'appuie le pouvoir gouvernant, qui est presque toujours le groupe le plus grand de la chambre des députés, et parfois le groupe qui détient à lui seul plus de la moitié de ses sièges.

Le « fait majoritaire », on l'a souligné, est intrinsèquement lié à l'existence de partis politiques, qui existent dans les assemblées à travers les groupes parlementaires, lesquels agrègent les votes de leurs membres pour former une potentielle majorité. Le groupe parlementaire majoritaire est l'espace de référence pour comprendre le « fait majoritaire » : c'est en connaissant le profil de ses membres, leurs trajectoires, leurs dispositions et leurs pratiques, son fonctionnement interne et ses structures faites pour encadrer et coordonner ses membres et prendre des décisions, les relations entretenues avec pouvoir gouvernant, que réside les clefs de compréhension du système politique. Le groupe parlementaire majoritaire occupe

une place de pivot entre le Gouvernement et le parti majoritaire, le lieu où, en interaction avec les deux autres, se décident *in fine* les résultats des votes parlementaires.

Le projet de cette thèse est d'étudier le « fait majoritaire » de la V^e République depuis le Parlement et, plus précisément, depuis cette place centrale et décisive qu'est le groupe parlementaire majoritaire à l'Assemblée nationale. Ce groupe majoritaire peut avoir à lui seul une majorité absolue : dans ce cas, sa cohésion et sa discipline suffisent pour expliquer le phénomène majoritaire. La majorité absolue peut aussi devoir être atteinte par l'addition de plusieurs partis ; ce fut plusieurs fois le cas depuis 1958. La focalisation restera néanmoins principalement sur le seul groupe majoritaire.

D'abord parce que ce groupe reste, quoiqu'il arrive le groupe nécessaire, même si parfois non suffisant, pour former une majorité ; ensuite parce que les groupes d'appoints de la majorité présentent certes des questions spécifiques, mais aussi des caractéristiques communes avec leur partenaire principal ; enfin parce que les groupes majoritaires détenant à eux seuls une majorité absolue – ou quasi-absolue – sont loin d'être des exceptions, même lorsqu'ils font alliance avec un plus petit groupe. Depuis l'alignement des mandats présidentiels et législatifs à partir de 2002, chaque renouvellement de l'Assemblée nationale a eu pour issue la formation d'un groupe rassemblant à lui seul la majorité absolue des sièges, au moins au début de la législature. C'est pourquoi donc le groupe majoritaire sera le principal terrain d'analyse.

Pourquoi parler d'une « abdication du Parlement » quand il est question du seul groupe majoritaire de l'Assemblée nationale ? Parce la soumission de ce groupe au pouvoir gouvernant entraîne la subordination du Parlement. Parler d'abdication « du Parlement » pour parler d'une abdication pratiquée par le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale est certes une synecdoque, mais celle-ci est pleinement justifiée. D'abord par simple application, justement, de la règle de la majorité : si un groupe de l'Assemblée nationale est numériquement en mesure de décider du résultat des votes, à plus forte raison s'il détient la majorité absolue, alors de fait, l'orientation de ce groupe vaut pour l'Assemblée nationale toute entière.

Dès lors que l'exercice du pouvoir dans la V^e République se situe clairement du côté du « pôle majoritaire » de la classification d'Arend Lijphart⁶⁴, c'est-à-dire que le pouvoir est concentré par une majorité dans une configuration polarisée et conflictuelle, la partie majoritaire vaut pour le tout, du moins en ce qui concerne la fonction décisionnelle de l'assemblée, sans évidemment nier l'importance des autres fonctions – notamment de représentation – que jouent les groupes d'opposition. Et même si l'opposition ou les minorités

⁶⁴ *Patterns of Democracy, op. cit.*

étaient incluses dans la décision dans un format « consensuel », cela resterait de toute façon à la discrétion de la majorité lorsque celle-ci est en mesure de décider seule.

Ensuite, se focaliser sur le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale veut dire qu'on ne tient pas compte ici de la chambre haute du Parlement français, le Sénat. Cela ne revient pas à considérer que ce dernier ne joue aucun rôle significatif dans la vie politique et parlementaire française⁶⁵. Il faut bien constater cependant que, dans la Constitution et en pratique, seule la chambre parlementaire issue du suffrage universel direct joue un rôle décisif pour la plupart des sujets. Si les deux chambres ont une fonction de contrôle du Gouvernement, ce dernier est responsable uniquement devant l'Assemblée nationale : elle est le seul organe de la République qui puisse constitutionnellement contraindre le Gouvernement à la démission.

Dans la procédure d'adoption de la loi, si le vote identique des deux chambres est requis dans un premier temps, l'article 45 alinéa 4 de la Constitution permet au Gouvernement, en cas de désaccord persistant et après l'échec d'une tentative de conciliation, de demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. Si la place du Sénat dans la procédure n'est pas négligeable et n'est pas sans effet, il n'en reste pas moins qu'il ne dispose pas, la plupart du temps, de droit de veto sur les décisions de la chambre des députés. L'Assemblée nationale est, en droit, le seul *veto player*⁶⁶ de l'architecture institutionnelle française, puisque c'est d'elle que dépend le sort du Gouvernement et l'adoption de la majeure partie de la législation.

Pour être exact, il existe deux matières sur lesquelles le Sénat dispose d'un droit de veto. La première est la loi constitutionnelle : selon la procédure de révision de la Constitution prévue en son article 89, celle-ci doit être adoptée en termes identiques par les deux chambres, sans possibilité de donner ici le « dernier mot » à l'Assemblée nationale. Nonobstant l'usage controversé de l'article 11 pour réviser la Constitution, qui n'a plus été tenté depuis 1969 mais qui permet au Président de la République, sur proposition du Gouvernement, de soumettre une loi constitutionnelle directement au référendum en outrepassant le Parlement, le Sénat est donc incontournable pour réviser la loi suprême. La seconde matière est celle des lois organiques relatives au Sénat : pour la plupart des lois organiques prévues par la Constitution pour compléter ou préciser ses dispositions, l'Assemblée nationale ne peut trancher en cas de désaccord qu'à la majorité absolue de ses membres ; mais pour les lois organiques relatives au Sénat, le vote identique des deux assemblées est requis.

⁶⁵ Benjamin Morel, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète de son rôle constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2018, 850 pages.

⁶⁶ Georges Tsebelis, "Veto Players in Institutional Analysis", *Governance*, vol.13, n°4, 2000, pp. 441-474 ; *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, 317 pages.

Le Sénat dispose ainsi, avec ses deux vétos, d'une protection pour lui-même et peut préserver sa propre existence. Pour tout le reste de la législation, ordinaire et organique non relative au Sénat, le groupe majoritaire qui « vaut » pour l'Assemblée nationale, « vaut » de la même manière, de fait, pour tout le Parlement. Pour présenter les choses de la façon la plus extrême : même si tous les 348 membres du Sénat étaient des révolutionnaires convaincus, même si 288 des 577 membres de l'Assemblée nationale étaient farouchement opposés au Président de la République, tant que le chef de l'État peut compter sur le soutien indéfectible de 289 députés, il peut alors toujours nommer librement les gouvernements de son choix et peut toujours faire adopter virtuellement n'importe quelle loi par le Parlement, sauf une loi de révision constitutionnelle ou une loi organique relative au Sénat. Et l'on peut faire beaucoup de choses sans jamais réviser ni la Constitution ni la législation organique relative au Sénat.

Voilà pourquoi il faut s'intéresser au groupe parlementaire du parti majoritaire à l'Assemblée nationale pour connaître les ressorts, les modalités, les limites et les conséquences de sa discipline partisane et du « fait majoritaire » qui détermine le fonctionnement du régime de la V^e République. De plus, il faut aussi préciser que cette discipline du groupe majoritaire doit s'entendre selon deux aspects étroitement liés mais conceptuellement distincts, qui devront tous les deux être interrogés. Ces deux aspects, qui ont déjà été largement évoqués, sont d'une part la discipline partisane au sens strict et d'autre part la discipline progouvernementale.

D'abord, la *discipline partisane* au sens strict. C'est la condition de base de l'existence d'un « fait majoritaire » : la question qui se pose, valable d'ailleurs pour n'importe quel groupe, en position majoritaire ou non, est de savoir comment un groupe parlementaire parvient à réunir – et à discipliner – ses membres autour d'une orientation politique et de consignes de vote qui ne correspondent pas nécessairement à leurs préférences spontanées. En reprenant la distinction évoquée précédemment entre « cohésion » et « discipline », on ne peut parler de « discipline » partisane que si le parti est autre chose qu'un rassemblement de parlementaires déjà d'accord sur le fond et qu'il parvient à les faire voter ensemble *malgré* de potentiels désaccords.

On pourrait en effet considérer qu'après tout, des parlementaires ont adhéré à un même parti politique parce que leurs préférences idéologiques et politiques convergeaient ; et que dans ce cas, la cohésion partisane observée lors des votes pourrait n'être que le résultat spontané de la distribution des préférences idéologiques des parlementaires de chaque parti. L'idée peut sembler simpliste et loin de la réalité, mais elle permet utilement de préciser ce qu'est la discipline partisane. On peut parler de discipline partisane dès lors que *le parti compte*, c'est-à-dire que les parlementaires du parti votent ensemble, autrement que ce qu'ils auraient voté si le parti n'avait aucun effet, et malgré d'éventuelles préférences individuelles différentes.

La discipline partisane interroge les raisons pour lesquelles des parlementaires peuvent être amenés à préférer voter selon les consignes du parti dont ils sont membres plutôt que selon leurs propres préférences spontanées ; et à réfléchir aux moyens dont les chefs des partis politiques ou des groupes parlementaires disposent pour encourager la cohésion de vote de leurs parlementaires. J'emploierai néanmoins l'expression de « discipline partisane » dans un sens plus large que la seule utilisation de moyens de « coercition » comme le font parfois les travaux qui font cette distinction entre cohésion et discipline ; en effet le parti peut avoir un effet propre sans que cela provienne à proprement parler d'une « contrainte » de ce type – on y reviendra.

Ensuite, la *discipline progouvernementale*. Elle est cette fois la condition pour que le « fait majoritaire » profite au pouvoir gouvernant – c'est-à-dire, dans le cas français, au Président de la République la plupart du temps – et se traduise par une forme d'obéissance de la majorité parlementaire, donnant une grande marge de manœuvre au chef du pouvoir gouvernant, pour orienter sa politique à sa guise avec l'assurance d'avoir une majorité stable et discipline pour le soutenir. Autrement dit : la question qui se pose ici, spécifiquement dans le cas d'un groupe majoritaire soutenant le gouvernement, est de savoir pourquoi et comment le groupe majoritaire adopte systématiquement une position de soutien à la politique gouvernementale.

Le même raisonnement que pour la discipline partisane peut être adapté : là encore, on peut théoriquement imaginer que le soutien du groupe majoritaire à la politique gouvernementale est le résultat logique d'une convergence idéologique entre les deux. Dans un régime parlementaire, chaque gouvernement est formé après les élections législatives de manière à correspondre à la majorité qui en est sortie lorsqu'il y en a une : dès lors, de la même manière que la cohésion partisane pourrait n'être que la convergence spontanée des préférences idéologiques des parlementaires membres d'un même parti, il serait possible que le soutien du groupe majoritaire à la politique gouvernementale ne soit jamais que la convergence entre les préférences idéologiques du pouvoir gouvernant et celles des membres du groupe majoritaire.

Symétriquement à la discipline partisane, qui existe lorsque le parti compte, la discipline gouvernementale existe lorsque *le gouvernement compte*, c'est-à-dire que la majorité soutient la politique gouvernementale non pas spontanément mais malgré de potentiels désaccords. La question n'est donc plus ici de savoir pourquoi, individuellement, un parlementaire peut préférer voter selon les consignes majoritaires de son parti alors même qu'il aurait pu, spontanément, faire un autre choix sans le parti, mais de savoir pourquoi, collectivement, la majorité des membres du groupe majoritaire peuvent préférer se ranger à la position du pouvoir gouvernant alors mêmes qu'ils auraient pu, spontanément, faire un autre choix.

Cette question de la discipline progouvernementale, comme phénomène distinct de la stricte discipline partisane, se pose d'ailleurs de façon particulière dans le cas français, en raison de toutes les spécificités déjà exposées. Comme déjà mentionné, au Royaume-Uni, la même personne est à la tête du trio gouvernement-groupe-parti majoritaire et les deux dimensions sont donc d'autant plus entremêlées : elles sont toute entière contenue dans le fonctionnement interne du parti majoritaire et dans la capacité du chef du parti à demeurer chef de parti en contrôlant ses troupes parlementaires et militantes, même s'il est aussi possible pour le parti – et la majorité parlementaire – de changer de chef en cours de législature. Dans le cas français, le Président de la République ayant une légitimité populaire propre, le Gouvernement étant organiquement séparé du groupe parlementaire et du parti majoritaire, les enjeux de la discipline progouvernementale se posent différemment et renvoient à l'autonomie, ou au contraire l'hétéronomie, du parti majoritaire vis-à-vis d'un pouvoir gouvernant qui lui est extérieur.

Définir ainsi la discipline partisane au sens strict et la discipline progouvernementale est heuristique pour conceptualiser les différents aspects du « fait majoritaire » et comment cela aboutit aux conditions particulières que l'on observe dans la Ve République. Ces définitions ont cependant des limites qu'il faut immédiatement préciser et nuancer. Concevoir ainsi la discipline – comme le respect d'une position de vote qui n'aurait pas été celle spontanément d'un parlementaire ou d'un groupe selon ses propres préférences idéologiques – pourrait faire croire que les parlementaires ont tous, justement, des préférences idéologiques clairement déterminés existant *préalablement* aux positions de leur parti ou celles du pouvoir gouvernant.

Une attention portée à la réalité concrète du métier parlementaire amène à déconstruire largement ce postulat, qui correspondrait certes à une conception normativement souhaitée de la figure du parlementaire, mais pas à ce que sont véritablement les élus. Pour une large part, les préférences idéologiques des parlementaires, si tant est qu'elles existent, sont aussi largement construites *dans* et *par* le parti et potentiellement même par leur appartenance à la majorité gouvernementale. C'est aussi en ce sens-là que le parti compte et que le gouvernement compte : mais pour autant, la cohésion ainsi obtenue n'est pas *stricto sensu* le résultat d'une discipline qui se serait opposée aux préférences idéologiques initiales des parlementaires – pour partie, la discipline conduit aussi à modifier les préférences idéologiques des parlementaires. C'est aussi pour cette raison que la distinction entre « cohésion » et « discipline », bien qu'elle soit utile, peut être dépassée.

On en arrive inévitablement à « désacraliser » la fonction parlementaire ou, en tout cas, à déconstruire ce que peut être un certain « idéal » de cette fonction. Les députés à l'Assemblée nationale, membres, pour ce qui nous concerne, de la majorité gouvernementale, ne sont pas

des parlementaires ayant tous de profondes convictions politiques appuyées sur une grande expertise économique et juridique, parfaitement rationnels en valeurs et en finalités, avec des préférences idéologiques personnelles clairement structurées et hiérarchisées, élus par leurs concitoyennes et concitoyens sur la base de leurs idées et de leurs capacités à les inscrire dans la loi, délibérant ensemble librement pour faire émerger l'orientation politique de la majorité et, sur la base de celle-ci, coopérer en bonne intelligence avec le Gouvernement nommé par le Président de la République.

Dans la réalité, les députés sont souvent, dans des proportions évidemment variables, des militants politiques, investis dans une entreprise partisane à laquelle leur carrière électorale est étroitement liée, socialisés à des schèmes cognitifs conditionnant en partie leurs orientations politiques et idéologiques, dans une organisation structurée et hiérarchisée valorisant la loyauté et la déférence envers les chefs, dont le fonctionnement produit et entretient le consentement à la subordination de la majorité parlementaire envers les gouvernants et le chef de l'État.

Construction et reconstruction de la recherche et multiplicité des méthodes

Pour mener à bien cette recherche, la « boîte à outils » fournie par les *Legislative Studies* internationales et les études parlementaires françaises est très diversifiée, comprenant aussi bien des méthodes quantitatives – dominantes dans la littérature anglo-saxonne – que qualitatives – davantage développées dans les travaux français. L'ambition de la présente recherche est de mobiliser le plus optimalement possible toutes les méthodes pouvant servir à éclairer le sujet, dans les limites évidemment des compétences de son auteur, des moyens disponibles et des conditions dans lesquelles elle s'est déroulée. Je pense pertinent ici de raconter brièvement comment je suis venu à cette recherche, puis de développer ce que j'y ai fait et les ressources qui seront utilisées dans ma démonstration.

Mes recherches sur le Parlement en général et sur le « fait majoritaire » en particulier sont le fruit d'un triple intérêt personnel – citoyen, militant et académique – qui m'a amené à vouloir travailler auprès de députés, avec l'envie de découvrir « l'envers du décor » et d'entrer dans les palais de la République qui me fascinaient. J'ai exercé de février à juillet 2013 en tant que collaborateur parlementaire de Michel Pouzol, député de la 3^e circonscription de l'Essonne. Élu pour la première fois en 2012, adhérent du Parti socialiste et du groupe socialiste, républicain et citoyen de l'Assemblée nationale, membre d'un courant minoritaire, proche du ministre délégué Benoît Hamon, il s'était alors déjà distingué avec plusieurs de ses collègues par un vote contraire à la majorité du groupe sur la ratification du traité budgétaire européen.

À cette époque moi-même militant du Parti socialiste et participant à ce courant minoritaire « hamoniste », je suis entré au service du député Michel Pouzol en faisant valoir cette convergence politique autant que ma formation en science politique. Les six mois passés à travailler pour lui, exclusivement basé à Paris, astreint principalement à l'assistance du travail législatif en commission des Affaires culturelles et de l'éducation et en séance plénière, à la communication numérique du député et enfin à quelques tâches de gestion des courriers, m'ont permis de me familiariser avec l'Assemblée nationale et particulièrement de connaître l'intérieur du groupe majoritaire, ainsi que les activités en son sein de quelques députés regroupés dans une faction minoritaire. J'ai notamment pu assister de près aux débats relatifs à la première grande loi de réforme du droit du travail de la législature, en 2013, et à la décision concertée de certains députés socialistes de s'abstenir volontairement, après avoir tenté au cours de son examen d'en faire évoluer le contenu.

Dès l'année suivante, j'ai souhaité mettre à profit cette expérience directe de la vie d'une majorité parlementaire en consacrant mon mémoire de fin d'études aux deux premières années du groupe socialiste de la XIV^e législature. Mon projet initial était d'étudier les *indisciplines* de vote au sein d'un groupe majoritaire – ayant côtoyé l'un des députés transgressant le plus souvent la consigne de vote de son groupe – et d'éclairer les causes et les modalités du passage à l'acte de cette transgression *a priori* inhabituelle. Il s'est rapidement imposé à moi que cette étude devait symétriquement me conduire à interroger la *discipline* elle-même plutôt que de partir de son existence comme d'un postulat « naturel ».

Afin de mener à bien cette recherche, mon ancien député-employeur a aimablement accepté de me recruter de nouveau, mais cette fois sous le régime de « collaborateur bénévole » – un simple prétexte pour que je puisse obtenir une carte professionnelle, ce sésame me permettant d'accéder au Palais-Bourbon et ses bâtiments annexes, et en particulier de continuer d'assister aux réunions internes du groupe socialiste dont j'étais informé des lieux et horaires. Pendant six mois, j'ai donc de nouveau pu fréquenter directement la vie du groupe majoritaire, ma participation observante devenue une observation participante.

Je me suis d'autant plus félicité du choix de ce sujet et des conditions idéales d'accès à mon terrain d'étude lorsque j'ai pu être le témoin direct des événements internes à la majorité au moment du changement de Premier ministre – la nomination de Manuel Valls en avril 2014 – et de la formation d'un mouvement de « fronde » dans le groupe socialiste, à laquelle participait mon propre député-employeur, avec la sensation grisante d'entre-apercevoir un morceau d'histoire, ayant pu assister non seulement aux réunions plénières du groupe SRC mais aussi aux rencontres des députés « frondeurs » ouvertes à leurs collaborateurs.

Mon mémoire de recherche⁶⁷, réalisé sous la direction du professeur Frédéric Sawicki, présente au moins la particularité d'être le premier travail universitaire consacré à la « fronde » du groupe socialiste, réalisé « en direct » pendant ses tout débuts ; elle a par la suite inspiré d'autres élèves de science politique, faisant l'objet d'une enquête collective la première année de l'atelier de recherche « Dans l'ombre de la loi » en 2014-2015 à l'École normale supérieure de Paris⁶⁸ et de plusieurs mémoires universitaires⁶⁹. C'est donc en étant conforté dans l'intérêt de ce travail par l'actualité que j'ai souhaité le prolonger en thèse ; l'opportunité m'en a été donnée par l'Assemblée nationale elle-même qui délivrait chaque année une allocation sur décision d'un jury pluridisciplinaire pour réaliser une thèse liée à l'institution parlementaire.

J'ai donc été recruté en décembre 2014 comme « allocataire d'études » par l'Assemblée nationale, sur la base d'un projet de thèse portant à l'époque sur une analyse comparée de deux groupes majoritaires : le groupe UMP de la XIII^e législature (2007-2012) et le groupe socialiste de la XIV^e législature (2012-2017) qui était alors en cours ; deux législatures successives toutes les deux élues immédiatement après l'élection d'un Président de la République pour son premier mandat – respectivement Nicolas Sarkozy et François Hollande – et dont les dirigeants sont dans les deux cas confrontés à des défaites électorales lors des « élections intermédiaires », permettant ainsi de comparer deux groupes majoritaires d'organisations partisanes opposées et dans des contextes politiques et institutionnels proches, postérieurs à l'instauration du quinquennat présidentiel et – pour l'essentiel – à la révision constitutionnelle de 2008.

Pendant les trois années de mon contrat d'allocataire d'études de l'Assemblée nationale, de janvier 2015 à janvier 2018, j'ai eu un accès privilégié à mon terrain de recherche : en tant que contractuel de droit public de l'Assemblée, je disposais d'un bureau dans ce qui était alors le service de la Bibliothèque et des Archives et d'un badge professionnel équivalent à celui des fonctionnaires parlementaires, me donnant accès à tous les bâtiments de l'institution ouverts à l'ensemble de ses personnels. Ce statut m'a été extrêmement bénéfique, non seulement pour

⁶⁷ *Le socialisme parlementaire à l'épreuve du fait majoritaire de la V^e République. Des relations du groupe majoritaire avec le pouvoir gouvernant et de la discipline parlementaire à l'Assemblée nationale les deux premières années de la XIV^e législature*, mémoire pour le master de science politique, Université Paris-1, 2014.

⁶⁸ De la collaboration scientifique née de ma rencontre avec les responsables de cet atelier de recherche et de cette enquête collective est sorti notre article avec Hugo Bouvard, Déborah Pérez et Julien Boelaert, « "Le respect de la boutique". L'étiollement de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la 14^e législature (2012-2017) », *Politix*, vol. 30, n°117, 2017, pp. 173-199.

⁶⁹ Notamment Nina Bontemps-Terry, *Voter « pour » mais penser « contre »*. *La discipline majoritaire à l'Assemblée nationale sous la XIV^e législature*, mémoire pour la première année de master de science politique, 2016, Université Paris-1 ; Syrine-Élisabeth Kasbi, *L'émergence des frondeurs du Parti socialiste*, mémoire pour la première année de master de science politique, 2016, Université Paris-II ; Mélissa Youssouf, *Les députés frondeurs : aux limites de l'exercice parlementaire*, mémoire pour la première année de master de science politique, 2016, Université Paris-1.

l'accès à la bibliothèque parlementaire et à la salle de consultation des archives, mais aussi pour simplifier considérablement les prises de rendez-vous et les entretiens avec les députés en cours de mandat et, plus largement, pour continuer de côtoyer les lieux et leurs acteurs.

Ma liberté de déplacement à l'Assemblée m'a permis de fréquenter régulièrement des parlementaires et surtout leurs collaborateurs – parmi lesquels mes anciens collègues – mais aussi de continuer d'assister aux réunions internes du groupe majoritaire socialiste. Ma présence était cette fois beaucoup moins légitime – je n'avais aucun titre à m'y rendre, n'étant plus collaborateur d'un député membre du groupe – mais je suis parvenu à faire taire mes scrupules et à me faufiler comme « espion » dans les réunions du mardi matin 11h, m'installant à la mezzanine de la salle Victor Hugo, au troisième sous-sol du bâtiment Jacques Chaban-Delmas au 101, rue de l'Université, où se tenait l'une des deux réunions hebdomadaires du groupe majoritaire, ainsi que dans toute autre réunion ouverte aux collaborateurs dont j'étais informé ; ma simple précaution était de cacher mon badge dont la couleur bleue pouvait trahir, auprès d'éventuels yeux attentifs, que je n'étais ni collaborateur ni stagiaire de député ou du groupe mais membre du personnel de l'Assemblée nationale.

Voilà comment j'ai pu être un observateur direct de l'intérieur de l'Assemblée nationale pendant la plus grande partie de la XIV^e législature et notamment des évolutions de la « fronde » dans le groupe socialiste. Des événements suivis avec d'autant plus d'appétence qu'ils m'intéressaient directement comme militant ; tandis que j'observais les débats à l'intérieur du groupe socialiste, j'intervenais moi-même dans les débats à l'intérieur du parti, défendant notamment la motion d'orientation présentée par les « frondeurs » en 2015. Au terme de la législature, j'ai milité pour la candidature de Benoît Hamon à la primaire ouverte puis à l'élection à la présidence de la République en 2017 ; quelques mois plus tard, je quittai le PS pour rejoindre le mouvement Génération · s fondé par l'ancien candidat à la présidentielle.

Au regard des engagements politiques partisans qui ont contribué à mon intérêt pour cette recherche et qui ont été étroitement liés à sa réalisation, toute personne lisant ces lignes pourrait légitimement nourrir à mon endroit des soupçons d'avoir un regard critique sur le système de la V^e République et une sympathie intellectuelle pour la gauche socialiste « frondeuse ». De tels soupçons seraient parfaitement fondés. Je ne prétends pas avoir réussi à garder une totale objectivité scientifique ; j'ignore d'ailleurs s'il est possible à quiconque suffisamment intéressé par les affaires publiques et l'action politique pour y consacrer des recherches scientifiques de ne pas développer des avis « engagés » sur les idées, les personnes et les événements étudiés.

Que les valeurs engagées par le chercheur dans sa recherche ne soient pas seulement des obstacles épistémologiques risquant de biaiser ses analyses, mais aussi des ressources utiles pour alimenter la construction de cette recherche, est heureusement bien connu : c'est ainsi que Max Weber, défenseur de la neutralité axiologique dans les sciences sociales, voyait d'un bon œil l'idée d'un anarchiste étudiant le droit, car son point de vue « *situé en dehors des conventions et présuppositions qui paraissent si évidentes à nous autres, peut lui donner l'occasion de découvrir dans les intuitions fondamentales de la théorie courante du droit une problématique qui échappe à tous ceux pour lesquels elles sont par trop évidentes.* »⁷⁰ L'étude du « fait majoritaire » sous la V^e République par un sympathisant d'un mouvement politique l'ayant remis en cause n'est donc peut-être pas sans pertinence.

À l'inverse évidemment, mon rapport personnel à l'objet de ma recherche pourrait avoir biaisé mes analyses et m'avoir conduit même sans le vouloir à négliger certaines réalités ne confortant pas mes opinions ; en bref, je pourrais avoir, même inconsciemment, tordu les faits ou l'analyse des faits pour « donner raison » à tels acteurs politiques ou pour justifier tels choix antérieurs. De cela, je laisse mes lectrices et lecteurs seuls juges, tout en estimant leur devoir cet exercice de transparence ; et tout en affirmant que les éléments empiriques que j'apporte sont suffisamment solides pour étayer des analyses suffisamment honnêtes pour que ma démonstration mérite d'être considérée sérieusement.

Le dispositif d'enquête déployé recouvre finalement trois échelles d'analyse. D'abord bien sûr une focale particulière sur la dernière législature complète en date ; ensuite, une analyse comparée des deux derniers groupes majoritaires ; enfin une remise en perspective de l'histoire de la V^e République et parfois au-delà – tant il s'est imposé pendant la recherche que celle-ci ne pouvait pas simplement commencer en 2007 sans revenir sur les conditions de formation et d'institutionnalisation du « fait majoritaire ». En revanche, mes sources empiriques s'arrêtent, pour l'essentiel, avec la fin de la XIV^e législature en juin 2017. Le mandat de la majorité parlementaire constituée autour d'un nouveau parti, La République en Marche, offre pourtant un terrain d'analyse très riche ; mais il faut savoir terminer une thèse, et celle-ci ne le serait jamais si elle devait intégrer chaque nouvelle législature. Quelques éléments épars relatifs à la XV^e législature seront néanmoins mobilisés lorsque cela sera possible et pertinent.

Les premières sources empiriques utilisées sont les observations faites personnellement à l'Assemblée nationale entre 2013 et 2017, successivement comme collaborateur stagiaire, puis comme « bénévole » préparant un mémoire et enfin comme doctorant allocataire d'études.

⁷⁰ Max Weber, « Essai sur le sens de la "neutralité axiologique" dans les sciences sociologiques et économiques », dans *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965 [1917], 539 pages, pp. 399-477, p. 411.

Toutes les réunions observées ont été prises en notes, le plus souvent en temps réel sur ordinateur portable, parfois sur téléphone portable lorsque la situation me l'imposait, plus rarement enregistrées sur dictaphone ; plus rarement encore, des observations ont été prises en notes de mémoire quelques heures *après* les avoir faites. Lesdites notes consistent essentiellement en des retranscriptions plus ou moins exhaustives des propos tenus par tout ou partie des intervenants lors de ces réunions.

Pour me repérer dans mon travail, toutes ces notes ont été classées et regroupées dans des observations numérotées de 1 à 118. Les 48 premières datent de février à juillet 2013 pendant mon travail de collaborateur parlementaire, et sont principalement des réunions plénières du groupe socialiste, des réunions des commissaires socialistes aux Affaires culturelles et des réunions des collaborateurs des députés socialistes. Les 24 suivantes ont été prises en notes pendant la préparation de mon mémoire de recherche entre février et juin 2014 : outre les réunions plénières du groupe socialiste, elles comprennent aussi la plupart des premières réunions internes des « frondeurs », ainsi que des rencontres de députés d'un courant minoritaire et enfin une séance du Conseil national du PS ayant eu lieu dans les locaux de l'Assemblée nationale et à laquelle je me suis discrètement faufilé.

Enfin, les 46 dernières observations ont été prises en notes entre février 2015 et février 2017 lors de mes « infiltrations » en tant qu'allocataire d'études, et sont cette fois presque exclusivement les réunions plénières du groupe socialiste en salle Victor Hugo, mais aussi une réunion de travail interne du groupe socialiste sur le projet de loi constitutionnelle déposée en décembre 2015, une autre séance du Conseil national du PS et enfin deux « récits de terrain », des notes prises pour garder la trace de quelques échanges que j'ai eus en me déplaçant dans les couloirs ou entre les bâtiments de l'Assemblée. Toutes ces observations ont contribué à ma familiarisation avec mon terrain d'étude, mais toutes ne sont pas mobilisées dans mes démonstrations. Pour chaque observation citée, seront précisés sa date, son lieu et ses modalités de prises en note, la liste complète figurant en annexes.

Tous ces mois passés à l'Assemblée ont été l'occasion de nombreuses rencontres et de discussions informelles avec des parlementaires et surtout des collaborateurs d'élus ou de groupe, dans les couloirs, à la cafétéria ou aux restaurants professionnels, qui m'ont permis de me tenir informé de certaines évolutions de la vie parlementaire. J'ai parfois pris en notes de mémoire, immédiatement ou longtemps après, certains propos tenus, mais, parce que ces sources sont plus approximatives et moins fiables, je me suis efforcé de les mobiliser le moins possible. En revanche, les entretiens semi-directifs plus « formels » réalisés pendant ces années de recherche seront abondamment mobilisés.

Au total, j'ai mené 46 entretiens avec 44 personnes – deux d'entre elles ayant été rencontrées deux fois chacune – dont 40 en étant seul avec l'enquêté et 4 en étant accompagné. Ont été interrogés 20 députés socialistes ou ex-socialistes de la XIV^e législature – dont un rencontré deux fois – et 13 députés ou anciens députés ayant siégé au groupe UMP entre 2007 et 2012. S'ajoutent des entretiens avec deux collaboratrices du groupe UMP/Les Républicains – dont l'une à deux reprises – avec quatre personnes travaillant ou ayant travaillé pour le groupe socialiste, deux autres pour des députés de ce groupe, avec le conseiller parlementaire du Président Hollande et deux anciens conseillers ministériels des gouvernements de ce dernier. Ces deux derniers entretiens, ainsi que celui avec une ancienne collaboratrice de député socialiste, sont les seuls à être anonymisés, selon la volonté des enquêtés. Tous ont été enregistrés sur dictaphone, à l'exception de celui avec le conseiller du cabinet présidentiel et celui avec l'un des collaborateurs du groupe socialiste. La liste complète figure en annexes.

Les deux premiers entretiens ont été réalisés en mai et juin 2014 pour mon mémoire de recherche sur le groupe socialiste : j'ai sollicité un député et un collaborateur parlementaire membres comme moi de la fédération départementale des Hauts-de-Seine du Parti socialiste. Ensuite, la majeure partie de mes entretiens ont été réalisés pendant une année, de janvier 2016 à janvier 2017, quand j'étais allocataire d'études au service de la Bibliothèque et des Archives ; quatre ont été faits plus tardivement, fin 2017 et début 2018 puis, après la fin de mon contrat, en 2019. Tous les entretiens avec les députés ou collaborateurs parlementaires ont eu lieu dans les locaux de l'Assemblée elle-même, à l'exception d'un député qui a tenu à m'inviter à sa permanence locale de circonscription⁷¹ ; deux anciens députés m'ont reçu, l'un au Sénat où il était élu depuis, l'autre dans les locaux du Conseil national de lutte contre l'exclusion qu'il présidait alors. Bernard Rullier, conseiller du Président Hollande, m'a reçu dans ses bureaux et les conseillers ou anciens conseillers ministériels ont été rencontrés dans des cafés parisiens.

S'agissant des entretiens réalisés pendant mon contrat d'allocataire d'études, je les ai sollicités par courrier, en utilisant l'en-tête de l'Assemblée nationale dans l'espoir de « crédibiliser » mes requêtes, expliquant réaliser « *avec le soutien de l'Assemblée nationale une étude de science politique sur les relations entre la majorité parlementaire et le Gouvernement sous la V^e République* ». De l'aveu d'au moins deux collaboratrices de députés, cette « habilitation » institutionnelle m'a facilité l'obtention de certaines rencontres avec des élus initialement réticents à répondre aux questions d'un chercheur à propos de leurs activités législatives et des éventuels conflits avec le pouvoir gouvernant.

⁷¹ Par chance, il s'agissait de Pierre Lellouche, député de la 1^{ère} circonscription de Paris ; le voyage d'une rive à l'autre de la Seine ne fut ni trop long ni trop onéreux.

Néanmoins, deux entretiens ont été sollicités et obtenus par Antoine Guéneau, alors étudiant en première année de l'IEP de Paris et participant à une enquête collective de l'atelier de recherche de l'ENS de Paris « Dans l'ombre de la loi » portant sur la professionnalisation politique, pendant l'année 2015-2016, qui m'a proposé que je l'accompagne et que je profite de l'occasion pour poser mes propres questions au président du groupe socialiste et à un député Les Républicains. Deux autres entretiens utilisés dans cette thèse ont été sollicités par deux collègues de l'école doctorale de science politique de Paris-1, dans le cadre d'autres travaux que nous menions conjointement : un entretien avec une ancienne collaboratrice parlementaire socialiste a été fait avec Arthur Delaporte pour notre enquête sur les collaborateurs des députés LREM⁷² et un entretien avec un conseiller ministériel fut réalisé avec Claire Bloquet pour un travail commun sur la coordination du travail législatif⁷³.

Ayant rejoint l'atelier « Dans l'ombre de la loi » de 2015 à 2018, j'ai eu accès aux retranscriptions d'entretiens réalisés par les membres de l'enquête collective faite en 2014-2015 à propos de la discipline partisane. Si j'ai préféré ne pas en faire directement usage dans cette thèse, trois d'entre eux sont néanmoins mentionnés, avec un collaborateur de député socialiste anonymisé et avec un ancien président de groupe et un ancien Premier ministre socialistes, réalisés par Étienne Ollion, Déborah Pérez, Sarah Martin et deux autres participants de l'atelier. Ces trois entretiens figurent également dans la liste en annexes.

En planifiant mes demandes d'entretiens auprès des députés, je me suis efforcé de rechercher, sinon une « représentativité », du moins une certaine diversité, en variant entre les parlementaires identifiés comme très disciplinés et très indisciplinés, avec toutes les nuances intermédiaires entre les deux, et entre les élus exerçant ou non des responsabilités dans leur groupe. Les taux de réponses n'ont pas été identiques selon les profils, et les députés les plus actifs, souvent tantôt parmi les plus souvent en dissidence de leur groupe, tantôt parmi les dirigeants de ces groupes, ont été les plus prompts à me recevoir ; en revanche, les personnes identifiées comme des parlementaires « lambdas », moins visibles et toujours ou presque toujours les plus disciplinés, ont plutôt moins souvent répondu. De sorte qu'on observe, en résumé, une certaine sur-représentation des « frondeurs » et des « *frontbenchers* »⁷⁴.

⁷² « Le personnel politique auxiliaire du macronisme. Les collaborateurs parlementaires dans le groupe LREM », colloque « Emmanuel Macron et le macronisme », 12 janvier 2018, CERAPS-CESSP, centre Malher, Paris.

⁷³ « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », *Revue française d'administration publique*, n° 171, 2019, pp. 713-726.

⁷⁴ Même s'il n'est pas toujours si facile de classer ainsi les députés, on peut considérer que 12 des socialistes interrogés ont été au moins partiellement « frondeurs » et que 4 font partie des figures dirigeantes du groupe. Côté UMP/LR, 8 des députés ou anciens députés interrogés ont fait partie des plus souvent dissidents du groupe tandis que trois autres ont fait partie de sa direction.

En plus des observations et des entretiens, je me fonde également sur diverses sortes de documents internes aux groupes parlementaires et aux partis politiques, parfois publics ou parfois plus ou moins confidentiels auxquels j'ai eus accès, tels que des courriers envoyés par la direction d'un groupe à ses députés-membres. Enfin, les essais et les témoignages publiés par les parlementaires sont aussi des sources utiles, pour la période récente comme pour les périodes plus éloignées sur lesquelles je reviendrai.

Pour étudier de façon approfondie les deux derniers groupes majoritaires UMP et socialistes de la décennie 2007-2017 et faire leur prosopographie, j'ai constitué une base de données de tous les députés ayant siégé au moins un temps dans chacun de ces deux groupes, et récolté, principalement dans toutes les sources disponibles sur Internet – notamment les sites personnels des députés et les sites institutionnels, celui de l'Assemblée en tête – des données relatives à leurs propriétés et leurs trajectoires politiques, à leurs activités législatives ainsi qu'à leurs origines sociales et professionnelles ; pour ce dernier élément, j'ai bénéficié de l'aide des données récoltées par Julien Boelaert, Sébastien Michon et Étienne Ollion pour leur recherche sur la professionnalisation politique⁷⁵. Les informations sur les échantillons de députés et les données récoltées seront développées dans le troisième et le quatrième chapitres.

Afin d'analyser les évolutions du « fait majoritaire » et de la discipline partisane tout au long de la V^e République, j'ai constitué des bases de données de tous les députés élus au cours de toutes les législatures depuis 1958, avec moins d'informations cette fois : d'abord pour identifier les députés membres des groupes et les modifications en cours de mandat, donc notamment les passages d'un groupe à un autre ; ensuite et surtout pour relever les *votes* des députés pour tout ou partie des scrutins publics de chaque législature. Les difficultés méthodologiques liés notamment aux procédures et aux présentations des scrutins publics à l'Assemblée nationale et les choix que j'ai opérés seront développés dans le quatrième chapitre. Pour récolter les données de votes, j'ai été aidé par le travail fait par Julien Boelaert et Étienne Ollion pour tous les scrutins publics entre 1993 et 2016, et par Jean-François Godbout pour une sélection de scrutins publics entre 1958 et 1981.

Enfin, mon travail archivistique s'appuie évidemment sur les comptes rendus des débats parlementaires publiés dans le *Journal Officiel* et accessible sur le site Internet institutionnel de l'Assemblée nationale – et, pour d'éventuels pages manquantes non numérisées, disponibles à la bibliothèque de l'Assemblée. Je mobilise aussi les circulaires électorales recueillies par l'Assemblée et publiés dans les volumes du « Barodet » ou rassemblées dans les archives

⁷⁵ *Métier : député, op. cit.*

numériques du CEVIPOF à Sciences Po. Et je m'appuie aussi sur toutes les sources médiatiques audiovisuelles ou de presse écrite auxquelles j'ai pu avoir accès ; j'ai également eu un intérêt particulier pour les numéros de *L'Année politique*, anciennement désignée sous forme longue comme *Revue chronologique des principaux faits politiques, diplomatiques, économiques et sociaux de la France*, dont le mérite est de donner à voir les faits sélectionnés et analysés, année après année, par les observateurs contemporains des événements.

De la « fronde parlementaire » à la servitude volontaire du Parlement

Les normes, les représentations et les pratiques les plus institutionnalisées et routinisées se donnent à voir et à étudier plus intensément dans les conjonctures exceptionnelles de crise qui les remettent en cause et les mettent à jour ; et c'est bien pour cela que *l'indiscipline* de quelques députés de la majorité parlementaire est une porte d'entrée heuristique pour interroger ensuite la *discipline* partisane majoritaire. Le **chapitre un** ouvre la thèse là où la recherche a commencé, avec la « fronde parlementaire » dans le groupe socialiste de la XIV^e législature qui a semblé contester voire ébranler le « fait majoritaire » qui était pourtant solidement installé dans le système de la V^e République. Après avoir analysé les conditions du déclenchement de la « fronde » au plus près des événements, replacés dans leur contexte politique, le chapitre revient sur les péripéties de ce mouvement de contestation inédit dans un groupe majoritaire. Crise à la fois exceptionnelle mais néanmoins limitée, la « fronde » permet d'interroger les fondements du « fait majoritaire » et invite à approfondir l'analyse.

Pour reprendre le fil de l'histoire, il faut d'abord revenir à l'élaboration des institutions de la V^e République et surtout aux luttes d'interprétation et d'objectivation autour de leur mise en pratiques, aux évolutions auxquelles ces institutions ont été confrontées et aux réponses qui ont été apportées pour consolider une certaine conception du régime : c'est tout l'objet du **chapitre deux** consacré à la genèse et aux usages de la Constitution de 1958. Née dans une conjoncture politique exceptionnelle ouvrant le champ des possibles, la V^e République voit triompher progressivement une pratique de « présidentialisme majoritaire », d'un pouvoir présidentiel extensif appuyé sur une majorité parlementaire structurée autour du chef de l'État ; cette pratique survit aux incertitudes et aux conflits des origines, aux épreuves qui se succèdent, y compris aux alternances et surtout aux « parenthèses » de présidentialisme sans majorité ou de majorité sans présidentialisme, avant d'être apparemment consacrée par le quinquennat et le calendrier électoral, qui ne dispensent pourtant pas le pouvoir gouvernant de se coordonner avec sa majorité parlementaire.

Mais le triomphe du présidentielisme majoritaire ne peut se comprendre sans référence aux transformations du système partisan et au rôle joué par les organisations partisans à l'extérieur et surtout à l'intérieur du Parlement : c'est donc aux partis politiques et aux groupes parlementaires qu'est consacré le **chapitre trois**. Les partis politiques changent progressivement la nature même du régime représentatif ; et si les principaux partis de gouvernement qui alternent au pouvoir sous la V^e République jusqu'en 2017 présentent des conceptions et des cultures originellement différentes, leurs pratiques convergent. Plus que par les partis, la vie parlementaire est organisée par leurs groupes politiques, et d'abord les groupes majoritaires ou à vocation majoritaire, dont les dispositifs d'organisation et les techniques d'encadrement visent à produire l'unité collective d'action, malgré des moyens de contraintes finalement limités, surtout pour gérer une communauté d'individus aux trajectoires, aux propriétés et aux motivations variées, traversée de factions à la fois partenaires et rivales.

Une fois posé le cadre institutionnel et partisan, il faut désormais en venir concrètement aux activités législatives des députés de la majorité parlementaire, pour mesurer objectivement la cohésion de vote des groupes, rechercher les facteurs explicatifs de l'indiscipline de vote et la gestion de celle-ci par les dirigeants partisans, et enfin observer dans quelle mesure les élus contribuent réellement à la législation adoptée par le Parlement. Le **chapitre quatre** sur la cohésion de vote et la fabrication de la loi aborde toutes ces questions. Il montre avec les scrutins publics de l'Assemblée comment la discipline partisane de vote s'est imposée massivement, même si les épreuves du pouvoir et l'impopularité qui peut en découler tendent à l'effriter dans les groupes majoritaires. Il dévoile ensuite la complexité des votes dissidents dans les groupes, qui n'ont pas de causes explicatives uniques évidentes et sont limités moins par des mesures proprement « disciplinaires » que des mécanismes construisant la « loyauté partisane ». Parmi lesquels comptent aussi les quelques contributions législatives que peuvent arracher les députés de la majorité à un pouvoir gouvernant plus ou moins conciliant, via leurs propositions de loi ou leurs amendements.

À l'issue de ce tour d'horizon permettant de défricher la réalité du « fait majoritaire », le **chapitre cinq** peut « boucler la boucle » et revenir particulièrement à la « fronde » socialiste, qui offre un terrain d'observation privilégiée de la discipline progouvernementale, installée depuis le commencement du régime comme son fondement essentiel. Le fonctionnement du groupe majoritaire tout comme les inclinaisons des députés à ne pas prendre de risques et à s'accrocher à un idéal de « loyauté » tendent à *naturaliser* la discipline progouvernementale dans les esprits ; les acteurs politiques intériorisent des représentations et des pratiques qui excluent de fait l'autonomie politique de la majorité parlementaire. Ce phénomène a des

implications concrètes importantes sur la qualité démocratique du régime de la V^e République, mettant en cause la réalité de la délibération collective et de la responsabilité gouvernementale. Quoique le présidentielisme majoritaire soit critiqué et contesté, la naturalisation de ses postulats semble rendre laborieuse la formulation d'une alternative.

En définitive, cette enquête sur le « fait majoritaire » et la discipline partisane à l'Assemblée nationale sous la V^e République, en interrogeant les conditions de la domination du chef de l'État dans ce système et du consentement à cette domination de la part des représentants élus du peuple, contribue à une réflexion générale de philosophie politique sur les solutions institutionnelles et partisans à apporter pour une démocratie adaptée aux exigences du monde contemporain, pour l'élaboration d'un système politique permettant l'implication de citoyennes et de citoyens qui seraient *effectivement* représentés par des élus capables de produire *par la délibération* des décisions acceptées par le plus grand nombre et de tenir les gouvernants *responsables de leurs actes*. Malgré son « déclin » déjà ancien, le Parlement reste l'une des premières solutions pour la revitalisation de l'idéal démocratique.

Chapitre Un

De la « fronde parlementaire » à la réaffirmation du « fait majoritaire »

Le groupe socialiste de la XIV^e législature

« La fronde parlementaire va contre les codes et les rites observés jusqu'ici dans la V^e République. Sa naissance et sa croissance ne se font pas sans difficulté ni douleur. »

Benoît Hamon, membre du Gouvernement (2012-2014) et député à l'Assemblée nationale (2014-2017)

Au printemps 2018, un an après la fin de son mandat présidentiel et à l'occasion de la publication de son livre *Les Leçons du pouvoir*¹, lorsque François Hollande s'exprime sur son expérience à la tête de l'État, outre les réformes, les crises internationales, les attentats et ses relations avec son ministre et successeur Emmanuel Macron, un sujet s'impose à chaque intervention : la « fronde » menée par certains députés socialistes à l'Assemblée nationale contre la politique de ses gouvernements. L'ancien Président les accuse de l'avoir fait renoncer à sa candidature pour un second mandat et d'être responsables des lourdes défaites électorales du Parti socialiste en 2017 : « *Ils ont scié la branche sur laquelle j'étais assis* » affirme-t-il². Deux ans plus tôt, quelques mois avant le lancement de sa campagne victorieuse à la primaire socialiste et sa défaite à l'élection présidentielle, Benoît Hamon fait l'éloge de cette même « fronde ». Il la présente comme un acquis démocratique majeur de la mandature alors finissante : selon lui, « *elle redore le blason de la démocratie parlementaire* » et « *est annonciatrice d'un nouveau pacte démocratique* »³.

Incontestablement, la « fronde parlementaire » est un fait marquant et caractéristique de la XIV^e législature (2012-2017) de la V^e République, un fait resté dans la mémoire collective, comme une référence pour les journalistes et comme un repoussoir pour les acteurs politiques : il suffit de voir combien le phénomène est évoqué depuis dans les médias à chaque divergence ou sécession au sein de la majorité parlementaire, et combien le qualificatif est énergiquement

¹ Paris, Stock, 2018, 406 pages.

² Entretien sur France Inter, le jeudi 12 avril 2018.

³ « Frondeur et socialiste », tribune, *Libération*, 29 mai 2016.

refusé par les élus concernés. Un fait qui semble avoir, même brièvement, mis en doute la permanence d'un autre phénomène, supposé définitivement au cœur du régime, surtout depuis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral : le « fait majoritaire ». Comment et pourquoi la « fronde » a-t-elle pu naître et durer contre toutes les habitudes institutionnelles et partisans en France ? Quelles ont été ses conséquences à moyen et long terme sur le déroulement et la fin de la législature ? Que nous apprend-elle sur le fonctionnement de notre système politique et sur les pouvoirs formels et réels du Parlement ?

C'est à ces questions que le présent chapitre ambitionne de répondre en retraçant la naissance et les étapes majeures de la « fronde » pour en rechercher les conditions conjoncturelles et structurelles de possibilité, en souligner les caractéristiques principales et en tirer les enseignements importants⁴. Après moins de deux années de cohésion partisane régulièrement malmenée, la « fronde » proprement dite est née d'un choc électoral pour la majorité au pouvoir, dans un contexte d'ébranlement des repères institutionnels et partisans et de mise en cause des normes de la discipline majoritaire (I). Installée dans les perceptions et les comportements, labellisée politiquement et médiatiquement, la « fronde » est devenue une constante de la législature, s'élargissant à l'arène partisane et donnant lieu à des conflits parfois très intenses entre le pouvoir gouvernant et une partie de sa majorité, aboutissant à une crise politique ouverte (II). La « fronde » constitue un phénomène politique objectivement inédit depuis les premières années du régime de la V^e République par sa nature et son ampleur, mais néanmoins un phénomène limité et maîtrisé, aux conséquences ambivalentes, démontrant à la fois la relativité et les limites du « fait majoritaire » mais aussi son ancrage et sa résistance (III).

I. Naissance de la « fronde » : un processus à long et court termes

Alors que le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault (2012-2014) rencontre déjà plusieurs contestations dans le groupe socialiste sur des projets de lois emblématiques, les élections municipales de mars 2014 et la nomination de Manuel Valls à Matignon font basculer le conflit politique dans une nouvelle dimension (A). Les deux premiers votes à l'Assemblée nationale que le nouveau Gouvernement sollicite en avril 2014 pour légitimer sa politique déclenchent une véritable rébellion parlementaire dans sa majorité (B).

⁴ Il bénéficie particulièrement du travail fait pour mon mémoire de recherche, *Le socialisme parlementaire à l'épreuve du fait majoritaire*, op. cit., et pour notre article avec Hugo Bouvard, Déborah Pérez et Julien Boelaert, « "Le respect de la boutique". », art. cit.

A/ De la victoire électorale à l'exacerbation des tensions

Vainqueur de Nicolas Sarkozy le 6 mai 2012, François Hollande obtient une majorité parlementaire confortable en sa faveur lors des élections législatives des 10 et 17 juin, sur laquelle peut s'appuyer son Gouvernement (1). Mais il fait face dès les premiers mois de son mandat à des divisions et contestations, qui ne sont cependant pas encore du même type que ce qui est plus tard désigné comme la « fronde » (2). L'ampleur sans précédent de la défaite du PS lors des élections municipales et la nomination du Gouvernement de Manuel Valls exacerbent les tensions existantes et bousculent les fondements de la cohésion partisane (3).

1) Une alternance renfermant ses limites et ses contradictions

Lors des élections législatives des 10 et 17 juin 2012, le Parti socialiste et ses alliés, Europe-Écologie Les Verts et le Parti radical de gauche, remportent la majorité absolue des 577 sièges de la nouvelle Assemblée nationale, la quatorzième depuis l'établissement de la Constitution de 1958 : les résultats officiels du ministère de l'Intérieur comptabilisent 280 députés socialistes (avec 29,35% des suffrages exprimés au premier tour et 40,91% au second), 22 « divers gauche »⁵ (3,40% et 3,08%), 17 EÉLV (5,46% et 3,60%) et 12 radicaux de gauche (1,65% et 2,34%). Ces résultats permettent à François Hollande, chef de l'État depuis un mois, de reconduire Jean-Marc Ayrault comme Premier ministre et de former une deuxième équipe gouvernementale, qui dispose désormais d'une solide base parlementaire. Son parti majoritaire dans les deux chambres du Parlement, le deuxième président socialiste de la V^e République semble assuré de pouvoir diriger la politique gouvernementale avec le soutien de l'Assemblée nationale jusqu'au terme de son quinquennat.

L'arrivée au pouvoir de François Hollande est souvent décrite comme la « revanche » inattendue d'un acteur politique longtemps sous-estimé par ses camarades et ses adversaires. Jusqu'à un an à peine avant son élection, celui qui détient le record de longévité comme Premier secrétaire du Parti socialiste, l'ayant dirigé onze années, de 1997 à 2008, n'est en effet pas le favori pour représenter son parti à la présidentielle. Élu à la tête du PS en novembre 1997 avec la bénédiction de son prédécesseur Lionel Jospin, reconduit à chaque congrès par une majorité écrasante, le député de la Corrèze est parvenu à gérer la vaste majorité dite « réformiste » du

⁵ Sont notamment ainsi nuancés par le ministère les candidats issus du PS mais n'ayant pas son investiture, ainsi que les candidats du Mouvement républicain et citoyen (MRC).

parti en servant de dénominateur commun entre toutes ses composantes, mais sans jamais y conquérir une autorité personnelle forte ni constituer un courant solide, malgré ses quelques réseaux de fidèles.

Quittant sans grande pompe la direction du PS en novembre 2008, après l'élection chaotique de la maire de Lille Martine Aubry pour lui succéder, il prépare patiemment sa candidature à la future primaire présidentielle ouverte du PS, dans une relative indifférence médiatique, tandis que le directeur général du Fonds monétaire international et ancien ministre des Finances de Lionel Jospin, Dominique Strauss-Khan, est donné ultra-favori dans les enquêtes d'opinion pour se présenter sous les couleurs du PS et pour terrasser électoralement le Président Sarkozy.

Déclarant officiellement sa candidature le 31 mars 2011, après avoir conservé sa majorité au Conseil général de Corrèze qu'il préside depuis 2008, François Hollande développe le thème d'un « Président normal », vantant la simplicité et la proximité dans l'exercice du pouvoir, avec l'objectif de se démarquer tant de Dominique Strauss-Khan que de Nicolas Sarkozy. Après des sondages très défavorables – qui lui valent le surnom de « Monsieur 3% » – il parvient progressivement à gagner en crédit.

L'inculpation de « DSK » pour agression sexuelle et tentative de viol à New York, le 14 mai 2011, à un mois du dépôt des candidatures pour la primaire, le propulse comme nouveau favori, désormais face à Martine Aubry qu'il décrit comme une candidate de « remplacement » après le retrait forcé de son allié Dominique Strauss-Khan, dont il obtient cependant l'appui d'une large part des anciens soutiens. Si les écarts idéologiques entre les deux favoris, qui se sont succédé à la tête du PS, ne semblent pas considérables, la Première secrétaire tente néanmoins de se positionner comme garante de l'équilibre entre les modérés et « l'aile gauche » du PS, tandis que son prédécesseur apparaît désormais comme le principal candidat « réformiste » et « social-démocrate ».

Arrivé nettement en tête du premier tour (39,17%) devant sa rivale (30,42%), François Hollande engrange un à un les soutiens de tous les candidats éliminés – le radical de gauche Jean-Michel Baylet, les socialistes Manuel Valls, Ségolène Royal et, enfin, le troisième homme du premier tour, Arnaud Montebourg – puis remporte la semaine suivante une victoire claire au second (56,57%), avec une participation jugée importante pour ce premier exercice du genre en France (2,6 millions d'électeurs au premier tour et 2,8 millions au second). Son image d'homme de modération et de synthèse, promis dans les sondages à une victoire aisée contre Nicolas Sarkozy, semble lui avoir profité contre la candidature, jugée plus clivante dans la population générale, de Martine Aubry.

Restée Première secrétaire du Parti socialiste, celle-ci, après avoir supervisé l'élaboration et l'adoption du projet du parti pour la mandature 2012-2017, reste en charge de la préparation des élections législatives, notamment des investitures des candidats et de l'accord programmatique et électoral avec Europe-Écologie Les Verts, qu'elle mène jusqu'au bout, malgré les réserves exprimées par certains soutiens de François Hollande. Ce dernier, quant à lui, prononce son grand discours de lancement de campagne le 22 janvier 2012 au Bourget, dans lequel il proclame que « *l'âme de la France, c'est l'égalité* » et désigne « *le monde de la finance* » comme étant son « *véritable adversaire* ».

Son programme présidentiel, synthétisé dans ses « *60 engagements pour la France* », prend le contrepied de la politique de Nicolas Sarkozy : il s'engage notamment à renégocier le traité européen imposant une discipline budgétaire drastique signé par le Président sortant, à mener une réforme fiscale renforçant la progressivité de l'impôt, à supprimer la hausse de la « TVA sociale » finançant des baisses de cotisations, tout en promettant de réduire le déficit budgétaire à 3% dès 2013 et d'arriver à l'équilibre des comptes publics à la fin du mandat. En tête du premier tour le 23 avril (28,63%), de justesse devant le candidat-Président (27,18%) et alors que la présidente du Front national obtient un score supérieur à tous ceux de son prédécesseur au premier tour (17,9%), François Hollande défait Nicolas Sarkozy le 6 mai 2012, avec un score beaucoup plus resserré que ce que tous les sondages prévoyaient (51,64%).

Investi Président de la République le 15 mai, son premier acte politique est la nomination du Premier Ministre. L'hypothèse d'une désignation de Martine Aubry est discutée dans les médias, sa fonction de Première secrétaire du PS lui conférant une potentielle légitimité comme cheffe de la future majorité parlementaire et son statut de seconde à la primaire permettant de symboliser le rassemblement des socialistes. Le choix de François Hollande se porte cependant sur celui qui préside le groupe socialiste à l'Assemblée nationale depuis 1997. Maire de Nantes et député de Loire-Atlantique, Jean-Marc Ayrault bénéficie d'une proximité ancienne avec le nouveau chef de l'État – les deux hommes ont longuement travaillé ensemble, en étant l'un à la tête du parti, l'autre à celle du groupe parlementaire – ; il partage avec lui la réputation d'homme de compromis et de dialogue, acquise au long de ses quinze années à présider les députés socialistes.

La décision de François Hollande aurait été prise tôt, dès le soutien apporté par Jean-Marc Ayrault à sa candidature à la primaire en 2016 : le choix du Président est celui d'un fidèle, ayant l'expérience d'un exécutif local et de la gestion d'un groupe parlementaire, réputé rigoureux et discret et dont l'autorité politique personnelle n'est pas de nature à concurrencer la sienne. L'équipe gouvernementale est composée en quasi-totalité de membres du PS et les

proches soutiens de François Hollande, anciens ou plus récents, y occupent la majorité des postes importants ; mais elle fait également une place à des soutiens de la Première secrétaire et aux sensibilités minoritaires du PS, particulièrement le troisième homme de la primaire, Arnaud Montebourg, devenu ministre du Redressement productif, et aux alliés écologistes et radicaux de gauche, représentés chacun par deux membres, dont un ministre de pleine exercice : la secrétaire nationale d'EÉLV, Cécile Duflot, ministre du Logement et l'ancienne candidate du PRG à la présidentielle de 2002, Christiane Taubira, ministre de la Justice.

Annoncée un bref instant comme potentielle « numéro deux » du Gouvernement, Martine Aubry reste finalement à la tête du parti et conduit, en tandem avec le Premier ministre, la campagne des élections législatives. Comme les précédentes en 2002 et 2007, celle-ci, très courte car n'ayant commencé qu'après l'élection présidentielle, semble avoir une issue pratiquement inévitable : la victoire des partis soutenant le Président de la République et composant la coalition gouvernementale. Le seul véritable enjeu réside dans l'ampleur et la solidité de la future majorité parlementaire, notamment de savoir si le PS disposera d'une majorité absolue avec ses plus proches alliés, ou si celle-ci dépendra des écologistes, voire des parlementaires du « Front de gauche » dont les deux principales composantes, le Parti communiste français et le Parti de Gauche, ne participent pas au Gouvernement et conservent une distance critique à l'égard du chef de l'État, à l'instar de leur candidat commun à la présidentielle, Jean-Luc Mélenchon.

Les résultats sont plutôt rassurants pour le chef de l'État : même si les parlementaires investis par le Parti socialiste se rapprochent de la majorité absolue sans l'atteindre, l'addition des élus « divers gauche » proches ou issus du PS, mais aussi de ses alliés les plus fidèles, les radicaux de gauche, lui permet en principe de ne pas dépendre des écologistes et encore moins du Front de gauche pour mener la politique gouvernementale. Lors de la formation des groupes parlementaires le 26 juin 2012, le groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC), présidé par le député de Seine-Saint-Denis Bruno Le Roux, ami personnel de François Hollande, comprend 279 membres et 16 apparentés⁶, soit un total de 295 sièges, dépassant de peu le seuil de 289 sur 577 : s'il peut compter sur la cohésion disciplinée de ce groupe, le Président de la République est donc assuré d'avoir le soutien d'une majorité absolue de l'Assemblée nationale.

À ce groupe majoritaire s'ajoutent le groupe écologiste, composé des 17 élus EÉLV et d'un autonomiste breton, et le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP)

⁶ Dont neuf sont issus du PS, quatre sont des députés ultra-marins proches du PS ou membres de partis locaux associés, et enfin trois sont membres du Mouvement républicain et citoyen (MRC).

qui réunit les 12 radicaux de gauche et 3 autres parlementaires⁷ de gauche ou de centre-gauche. Les trois groupes de la coalition gouvernementale rassemblent ainsi de 57% des députés de la XIV^e législature. La position du quatrième groupe de gauche est plus incertaine : alors que le PCF a officiellement décidé de ne pas entrer au Gouvernement, les 10 parlementaires du Front de gauche forment le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) avec cinq élus ultra-marins de partis locaux. Si ce groupe se revendique de la « majorité de gauche », ses membres n'ont aucun accord formel de soutien sans participation avec la coalition gouvernementale et réservent leur jugement sur la politique du pouvoir gouvernant.

Au lendemain de l'élection de l'Assemblée nationale, Jean-Marc Ayrault forme son second Gouvernement qui ne connaît que de faibles modifications par rapport au premier. Vingt-quatre de ses membres étaient candidats aux législatives et ont tous été élus ou réélus, souvent largement, à commencer par le Premier ministre lui-même. Du 26 au 28 juin, la XIV^e législature s'installe dans ses différentes instances, notamment avec l'élection à sa présidence de Claude Bartolone, député socialiste de Seine-Saint-Denis, sans les voix des écologistes, ces derniers protestant contre la décision des socialistes de conserver pour l'un des leurs la présidence de la commission du Développement durable.

La XIV^e législature de l'Assemblée nationale s'ouvre avec une majorité parlementaire forte sans être écrasante, pour laquelle le contexte politique est favorable sans être idyllique : élue dans la foulée d'une élection présidentielle, réalisant une alternance historique avec le premier vainqueur socialiste depuis vingt-quatre ans, l'euphorie qui suit les victoires électorales cimente sa cohésion autour du nouveau Président de la République et du Gouvernement nommé par lui. Cet « état de grâce » comporte cependant des limites et des fragilités. La victoire de François Hollande, ayant entraîné celle du Parti socialiste aux élections législatives, semble être due en partie à l'impopularité du Président sortant plutôt qu'à une adhésion profonde à la nouvelle équipe gouvernante.

Les résultats des deux scrutins montrent que l'enthousiasme du corps électoral reste contenu : l'abstention aux deux tours de l'élection présidentielle a progressé d'environ quatre points par rapport à 2007, pour s'établir aux alentours de 20%, l'extrême-droite a fait une percée historique en pourcentage comme en nombre de suffrages, et au second tour, avec 5,82% de votes blancs ou nuls, François Hollande n'est élu qu'avec une majorité relative des votants (48,63%). Un mois plus tard, la participation est la plus basse jamais connue à l'époque pour des élections législatives, avec 57,22% au premier tour et 57,40% au second. Surtout, la

⁷ Dont le dissident socialiste et « hollandiste » revendiqué Olivier Falorni, député de Charente-Maritime, élu contre Ségolène Royal.

nouvelle majorité parlementaire renferme ses contradictions : le Parti socialiste arrive au pouvoir avec une autre équipe dirigeante que celle qui a préparé son projet, ses investitures et ses alliances ; ses courants internes n'ont pas disparu et ses relations avec le reste de la gauche sont fragiles. Les éléments de discorde ne tardent donc pas à émerger.

2) Deux années semées de divisions publiques et de protestations latentes

Le 3 juillet 2012, Jean-Marc Ayrault prononce devant la nouvelle Assemblée nationale une déclaration de politique générale, sur laquelle il engage la responsabilité de son Gouvernement, conformément à l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution. Sans surprise, lors du premier scrutin public de la législature, l'approbation de cette déclaration remporte une majorité nette, faisant le plein des voix des votants des groupes SRC, écologiste et RRDP, remportant également celles de trois élus ultramarins du groupe GDR. En revanche, les députés du Front de gauche s'abstiennent volontairement, disant refuser de mêler leurs voix à l'opposition de droite en votant « contre », mais exprimant des inquiétudes sur les contraintes budgétaires européennes non renégociées par François Hollande.

L'enjeu européen est précisément le premier sujet qui met à l'épreuve la majorité parlementaire. Lors du premier Conseil européen auquel participe François Hollande, les 28 et 29 juin 2012, le nouveau Président français conditionne la ratification par la France du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) signé le 2 mars précédent, à l'adoption par le Conseil d'un « Pacte européen pour la croissance et l'emploi », soit un ensemble de mesures communautaires et nationales destinées à relancer la croissance européenne, pour un montant total de 120 milliards d'euros ; ayant obtenu gain de cause, le Président Hollande s'engage à faire ratifier le traité budgétaire négocié par son prédécesseur.

Cette décision entraîne des controverses chez les socialistes venant principalement – mais pas exclusivement – des membres du courant interne autrefois dirigé par Benoît Hamon, ancien porte-parole du PS, entré depuis au Gouvernement comme ministre délégué. François Hollande se voit reprocher de contrevenir à l'engagement n°11 de son programme de renégocier le TSCG et sa « règle d'or » de l'équilibre budgétaire, et d'y renoncer en échange d'un plan de relance que ses détracteurs jugent minimaliste à l'échelle européenne. Cette première discorde plane sur la préparation du congrès national du Parti socialiste, prévu à Toulouse en octobre.

La Première secrétaire du PS et le Premier ministre s'associent, avec l'ambition de faire de ce congrès un moment de large communion des socialistes, dans la foulée des victoires électorales du printemps, autour de leur nouveau Gouvernement. Dans la phase préparatoire du

congrès, en juillet 2012, Martine Aubry et Jean-Marc Ayrault présentent ainsi une « contribution générale » qu'ils invitent tous les membres socialistes du Gouvernement à signer de façon exclusive. Seuls deux d'entre eux s'abstiennent de le faire : Arnaud Montebourg, qui n'en signe aucune, et Benoît Hamon, qui signe un autre texte, déposé avec les membres de son courant issu du précédent congrès, « Un Monde d'Avance » (UMA).

Les deux documents célèbrent l'élection de François Hollande, vantent les premières actions gouvernementales et appellent à « la réussite du quinquennat », mais présentent également des nuances révélatrices : alors que la première contribution⁸ valorise, comme un « tournant », les conclusions du dernier sommet européen pour la croissance et l'emploi, mais sans dire un seul mot du TSCG et de sa ratification prochaine, la contribution du courant UMA⁹ ouvre sur la question européenne et, tout en prenant soin de reconnaître « plusieurs succès » à François Hollande dont l'élection « change la donne au niveau européen », appelle néanmoins à « faire sauter le verrou conservateur », citant explicitement le TSCG comme élément de ce « verrou ». L'écrasante majorité des députés du PS signent la contribution de la direction – 246 participent à cette démonstration d'unité, dont le président du groupe Bruno Le Roux et le président de l'Assemblée Claude Bartolone – mais 23 signent la contribution UMA.

Au dépôt, le 12 septembre 2012, des « motions d'orientation », textes programmatiques soumis au suffrage des militants du PS et déterminant la composition des instances délibératives du parti, la démarche commune de Martine Aubry et Jean-Marc Ayrault aboutit à une plateforme à vocation majoritaire, visant à rassembler équipe gouvernementale et groupes parlementaires. L'eurodéputé et numéro deux du parti, Harlem Désir, est choisi comme premier signataire : en vertu des nouvelles règles statutaires, il est l'unique candidat de cette motion au poste de Premier secrétaire¹⁰. Dans les semaines précédentes, les proches de François Hollande, au Gouvernement et dans le parti, encouragent fortement cette désignation : l'ancien président de « SOS Racisme » présenterait l'avantage, à leurs yeux, d'être assez discret et loyal pour gérer le parti majoritaire dans l'intérêt du pouvoir gouvernant, sans prendre trop d'autonomie encombrante vis-à-vis de ce dernier.

Là encore, le texte de la direction sortante est très laconique sur les sujets de division : le traité budgétaire est, cette fois-ci, mentionné, mais très rapidement évacué pour développer

⁸ « Réussir le changement », contribution générale présentée par Martine Aubry et Jean-Marc Ayrault au congrès de Toulouse du Parti socialiste en 2012.

⁹ « Réaliser le changement », contribution générale présentée par Barbara Romagnan, Liêm Hoang-Ngoc, Benoît Hamon et Henri Emmanuelli au congrès de Toulouse du Parti socialiste en 2012.

¹⁰ Ne peuvent être candidats à l'élection du Premier secrétaire que les premiers signataires des deux motions arrivées en tête du vote militant.

les mesures du « paquet relance » négocié par François Hollande et les priorités européennes des socialistes. Sans un mot concernant le processus de ratification alors en cours, le TSCG n'est en fait évoqué que pour préciser que la « règle d'or » de l'équilibre budgétaire n'a pas besoin d'être inscrite dans la Constitution, puis pour tacler l'ancien Président Sarkozy et la Chancelière allemande chrétienne-démocrate Angela Merkel, à l'origine du traité, dans une formule ambivalente : « *le traité Merkel-Sarkozy, c'était l'austérité ajoutée à l'austérité. Désormais, avec François Hollande, l'Europe, c'est la croissance ajoutée au sérieux* »¹¹. Un flou savamment entretenu pour faciliter le rassemblement.

Non sans succès : les ministres Arnaud Montebourg et Benoît Hamon se rallient finalement à cette motion d'orientation, ce dernier entraînant avec lui la quasi-totalité des parlementaires de « l'aile gauche » qui avaient signé la contribution de son courant. Ce sont au total 264 députés SRC qui apportent leur signature à la motion Désir, contre seulement 5 qui signent une des quatre motions concurrentes. Trois membres du groupe signent la motion de la fraction de « l'aile gauche » non ralliée à la majorité du parti : représentée par le vice-président de la Région Île-de-France Emmanuel Maurel, cette motion fait du refus de l'austérité et de la renégociation du TSCG son premier principe fondamental¹². Deux autres, enfin, signent une motion atypique, initiée par l'économiste Pierre Larrourou avec le concours de l'ancien résistant Stéphane Hessel, contestant l'austérité et prônant, entre autres, la réduction du temps de travail et un traité social européen¹³.

Le 11 octobre 2012, sur environ 70 000 votants, le texte de la direction remporte les deux tiers des suffrages militants, une majorité importante même si moindre qu'escomptée, et la semaine suivante Harlem Désir est élu Premier secrétaire avec 72,52% des voix face à Emmanuel Maurel. Malgré la présence de courants minoritaires au poids non négligeable, l'appareil du parti semble donc solidement contrôlé par les partisans de la politique gouvernementale, au prix d'une synthèse ambivalente et peu clarificatrice.

Cependant, le ralliement d'une large part de l'aile gauche à la coalition majoritaire au sein du PS n'efface pas les désaccords internes. Ils s'expriment dans le groupe à l'Assemblée nationale avant même le vote militant : le 9 octobre 2012, lors du scrutin public sur le projet de loi autorisant la ratification du TSCG, 20 députés du groupe SRC votent « contre » et 9

¹¹ « Motion 1 : Mobiliser les Français pour réussir le changement », présentée par Harlem Désir au congrès de Toulouse de Parti socialiste de 2012.

¹² « Motion 3 : Maintenant la gauche », présentée par Emmanuel Maurel au congrès de Toulouse du Parti socialiste en 2012.

¹³ « Motion 4 : Oser. Plus loin, plus vite », présentée par Stéphane Hessel au congrès de Toulouse du Parti socialiste en 2012.

s'abstiennent volontairement. Outre les trois députés MRC apparentés au groupe socialiste qui s'opposent tous au texte, 15 des opposants et 8 des abstentionnistes sont des socialistes signataires de la motion Désir, dont 12 et 5 sont issus du courant UMA, preuve que le rassemblement au congrès masque mal des divergences persistantes. Si l'adoption du texte ne s'en trouve pas menacée, d'autant moins que l'opposition de droite vote massivement en faveur de la ratification d'un traité dont elle attribue la paternité à Nicolas Sarkozy, il s'agit de la première fracture importante de la majorité socialiste lors d'un vote solennel.

D'autres suivent. La deuxième division publique majeure arrive en avril 2013 avec le projet de loi pour la sécurisation de l'emploi, défendu par le ministre du Travail Michel Sapin. Ce texte est censé être la transcription législative d'un accord national interprofessionnel signé le 11 janvier 2013 par les organisations patronales et par trois syndicats de salariés, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC, mais refusé par la CGT et FO. Présenté par le Gouvernement comme l'expérimentation réussie de la démocratie sociale promue par François Hollande, et comme un compromis permettant d'assurer la flexibilité pour les entreprises et la sécurité des salariés, cet accord nécessite une large réforme du droit du travail pour être effectif. Bien accueilli par la droite, il est radicalement combattu par le Front de gauche mais aussi critiqué par les écologistes et une frange du Parti socialiste : ses détracteurs dénoncent un accord qu'ils jugent dans l'ensemble trop favorable au patronat, comportant des reculs sociaux en échange d'avancées insuffisantes ou aux modalités floues pour les salariés.

Lors du scrutin public en première lecture le 9 avril 2013, pas moins de 40 députés du groupe SRC expriment leur désaccord, 4 en votant « contre » et 36 en s'abstenant volontairement¹⁴, ce qui est, alors, le record de votes divergents dans le groupe majoritaire de cette législature. L'abstention des groupes de droite, qui ne souhaitent pas s'opposer à un texte soutenu par le patronat, permet au texte d'être adopté avec une majorité écrasante des suffrages exprimés, mais la dissension n'en est pas moins massive chez les socialistes. Elle va au-delà des parlementaires de « l'aile gauche » traditionnelle : parmi les 40 députés faisant défection, deux étaient signataires de la motion Maurel « Maintenant la Gauche » (MLG) et 16 autres de la contribution UMA avant de rejoindre la majorité du parti.

Ces deux votes – sur la ratification du TSCG et sur la transcription législative de l'ANI du 11 janvier 2013 – sont les deux plus importantes divisions au sein du groupe majoritaire auxquelles a été confronté le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Elles ne sont pas les seules : la réforme des retraites en octobre 2013 provoque de nouveau les critiques de « l'aile gauche »,

¹⁴ Pour ce scrutin comme pour tous les autres, les résultats donnés ici tiennent compte des « mises au point » que peuvent effectuer les députés pour rectifier le sens de leur vote, et peuvent donc différer des résultats officiels.

qui salue la création d'un « compte pénibilité » mais décrie d'autres dispositions, comme l'allongement de la durée de cotisations ou le report de la revalorisation des pensions. Les votes contestataires sont cependant moins nombreux : le 15 octobre 2013, 18 socialistes s'abstiennent volontairement, dont les 3 membres de la motion MLG et 10 des membres du courant UMA.

D'autres projets de loi gouvernementaux suscitent occasionnellement quelques votes socialistes divergents, mais plus ponctuels et isolés, comme la réforme des conseils généraux et des élections cantonales, la transformation des compétences des métropoles, ou encore la très emblématique ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe. Le seul autre projet gouvernemental qui suscite l'hostilité de plus d'une dizaine de députés est l'interdiction, prévue à partir de 2017, du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, vieille revendication du PS reprise dans le programme de François Hollande. Le 9 juillet 2013, le projet de loi organique sur le non-cumul des mandats suscite ainsi 10 abstentions et 4 votes « contre » dans le groupe SRC ; cette fois-ci toutefois, aucun ne vient de « l'aile gauche » traditionnelle du PS.

Les divergences de votes dans le groupe SRC pendant la gouvernance de Jean-Marc Ayrault sont ainsi récurrentes, mais rarement très importantes et jamais de nature à mettre en danger la majorité gouvernementale : la dissension dans le groupe majoritaire, quoique non négligeable, n'est alors pas radicalement plus importante que lors des législatures récentes¹⁵. Ces votes dissidents ne sont toutefois que la partie émergée d'un iceberg de mécontentements plus discrets, parmi les socialistes, envers la politique budgétaire décidée par François Hollande. Celle-ci connaît un tournant dès novembre 2012 : suite au rapport sur la compétitivité française remis par le haut-fonctionnaire Louis Gallois, ex-PDG de la SNCF et d'EADS, le Président décide d'un « pacte national pour la croissance et l'emploi » dont la mesure principale est un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) pour les entreprises.

Introduit par amendement gouvernemental à une loi de finance rectificative, le CICE représente un coût de 20 milliards par an pour les finances publiques, financés en partie par une modulation des taux de TVA. Cette mesure, non prévue dans les programmes de François Hollande et du PS, rencontre des critiques dans le parti présidentiel, qui pointent sa similarité avec le dispositif de « TVA sociale » prévu par Nicolas Sarkozy et combattu pendant la campagne électorale par le candidat socialiste. Malgré des tentatives de parlementaires SRC d'assortir le CICE de conditions de ciblage et de contreparties d'emploi et d'investissement, la mesure est adoptée sans mécanisme contraignant.

¹⁵ Le chapitre quatre exposera cela plus en détails.

Au fil des mois suivants, la politique budgétaire fait l'objet de protestations plus ou moins feutrées dans la majorité, qui lui reprochent d'être trop austéritaire pour les ménages, les collectivités et l'investissement public, et trop favorable aux entreprises sans contrepartie. Cependant, François Hollande décide d'amplifier sa politique du « socialisme de l'offre ». Lors de ses vœux au peuple français le 31 décembre 2013, il annonce un « pacte de responsabilité et de solidarité », dont il précise les contours à l'occasion de sa conférence de presse annuelle, le 14 janvier 2014 : affirmant que « *l'offre crée la demande* » et que « *c'est sur elle qu'il faut agir* », il fixe notamment l'objectif de porter la baisse du coût du travail, commencée avec le CICE, à 30 milliards d'euros, soit 10 milliards d'euros supplémentaires ; il précise également que le Gouvernement engagera sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur ce projet.

Cette dernière annonce anticipe les réticences et vise à resserrer les rangs de la majorité parlementaire, en avertissant les députés socialistes que ce pacte est une base essentielle de la politique gouvernementale et donc nécessite une totale cohésion de sa majorité. De fait, le discours présidentiel du 14 janvier est vécu, dans le groupe SRC, comme l'amplification d'une orientation politique désormais pleinement assumée et qualifiée, selon les personnes, de « sociale-démocrate » ou « sociale-libérale »¹⁶. Alors que le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault entame les discussions avec les partenaires sociaux, les controverses intra-partisanes restent cependant discrètes dans un premier temps, à l'approche du premier scrutin de la législature : les élections municipales. En coulisses néanmoins, les mécontentements politiques accumulés au fil des mois, et parfois exprimés dans les votes, se cristallisent : toutes ces contestations latentes sont prêtes à éclater, si la conjoncture politique s'y prête. Le choc électoral de mars 2014 et ses conséquences gouvernementales allument la mèche.

¹⁶ Le chapitre cinq développera davantage sur la réception des choix de politique budgétaire de François Hollande dans le groupe socialiste et le soutien qui semble passif ou résigné de la part d'une partie de ses députés. Pour le moment, le présent chapitre se contente de résumer le contexte d'émergence de la « fronde ».

3) Le choc politique des élections municipales et du nouveau Gouvernement

Presque deux ans après les élections nationales de 2012, les élections municipales des 23 et 30 mars 2014 sont les premières « élections intermédiaires »¹⁷ de la XIV^e législature : l'intégration des marchés politiques périphériques au marché politique central fait des scrutins locaux des élections à portée nationale, mettant à l'épreuve non seulement des élus et candidats municipaux, mais aussi – dans des proportions variables selon les périodes, les territoires et les personnes – la popularité des partis nationaux et des dirigeants auxquels ils sont identifiés, ayant donc valeur de « test électoral » pour la majorité au pouvoir. D'autant que la gauche, en 2014, a de nombreuses positions à défendre : le dernier scrutin municipal, en mars 2008, avait été décrit comme un « vote sanction » à l'encontre de l'UMP de Nicolas Sarkozy au pouvoir, et avait vu le PS, alors dirigé par François Hollande, remporter un large succès.

Dans les réunions plénières du groupe SRC, avant l'ouverture de la campagne électorale officielle et la suspension des travaux parlementaires¹⁸, les interventions faisant valoir les « remontées du terrain » se veulent rassurantes : d'après les députés SRC prenant la parole, les bilans des maires socialistes sortants devraient les protéger des déceptions et des mécontentements envers la politique gouvernementale, qui d'ailleurs ne seraient pas si graves qu'on le dit dans les médias, mais reflèteraient simplement une impatience des résultats de cette politique ; les élections municipales devraient, pour l'essentiel, se faire sur des enjeux locaux, sans qu'aucune tendance générale ne rende lisible une interprétation nationale défavorable à la gauche gouvernementale.

Las : les résultats sont une défaite d'ampleur historique pour la gauche en général et le Parti socialiste en particulier. Dans un contexte de forte abstention – 36,45% des électeurs inscrits au premier tour et 37,87% au second – et de montée de l'extrême-droite – le Front national remporte onze mairies¹⁹, un score jamais atteint sous la V^e République – la gauche perd 121 villes de plus de 15 000 habitants : ces résultats, avec toutes leurs conséquences sur les intercommunalités et les futures élections sénatoriales, sont vécus comme l'effondrement d'une forme de « socialisme municipal ». Ils ébranlent les socialistes, habitués aux victoires locales lors de leur décennie passée dans l'opposition entre 2002 et 2012, au cours de laquelle ils

¹⁷ Jean-Luc Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n°903, 1983, pp. 42-70.

¹⁸ Notamment lors des réunions plénières en salle Victor Hugo des mardi 18 février et 25 février 2014, observées depuis la mezzanine des collaborateurs parlementaires.

¹⁹ Dont celle de la commune de Hénin-Beaumont, dans le Pas-de-Calais, remportée dès le premier tour par la liste de Steeve Briois, sur laquelle figure en position symbolique la présidente du parti, Marine Le Pen

avaient considérablement renforcé leurs ancrages territoriaux. Tout un réseau d'élus patiemment construit s'effondre brutalement.

Compte tenu de ce mouvement général, la dimension nationale des résultats, dans les réactions politiques et les interprétations médiatiques, ne fait guère de doute : ils confirment, par la preuve des urnes, la très forte impopularité dans laquelle le Président de la République, accompagné de son Gouvernement et de son parti, s'est progressivement enlisé, après le relatif et bref état de grâce ayant suivi son élection et estompé dès la rentrée de l'automne 2012. Cette impopularité telle que mesurée par les instituts de sondage dépasse celle de son prédécesseur Nicolas Sarkozy et soulève d'ores et déjà des doutes sur les chances de réélection du chef de l'État au terme de son mandat.

Cette situation touche directement le groupe SRC à l'Assemblée nationale. D'abord parce qu'un grand nombre de ses membres cumulent leur mandat parlementaire avec un mandat municipal et ont été eux-mêmes candidats, en tête de liste ou non : ceux-là sont directement concernés par la défaite dans leur propre commune. Ensuite et surtout parce que les infortunes électorales du Parti socialiste font craindre à ses députés d'enchaîner les déconvenues à toutes les élections locales jusqu'à une défaite nationale en 2017 qui condamnerait la majorité d'entre eux à un chômage politique de longue durée. Des estimations circulent d'ailleurs après les scrutins de mars 2014 parmi les députés socialistes²⁰, qui montrent qu'en appliquant les résultats des municipales aux prochaines élections, le Parti socialiste se retrouverait avec moitié moins de départements, plus aucune région ou presque, et ne pourrait compter que sur cinquante à soixante députés au mieux dans la prochaine Assemblée nationale, soit une débâcle analogue à celle des législatives de 1993.

La réponse politique de François Hollande ne se fait pas attendre. Il opère un changement de Gouvernement : à la demande du Président, Jean-Marc-Ayrault démissionne et son ministre de l'Intérieur Manuel Valls est nommé Premier ministre ; les seize ministres de son Gouvernement sont nommés le 2 avril. Cette nomination est un pari risqué pour le Président de la République. : le nouveau Premier ministre ne dispose pas d'une base politique solide, ni au sein de l'appareil du Parti socialiste, ni au sein de son groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, malgré la présence de quelques fidèles à des postes clefs, tel le député du Finistère et président de la commission des Lois, Jean-Jacques Urvoas.

Député de l'Essonne et maire d'Evry avant d'entrer au Gouvernement en 2012, Manuel Valls s'est longtemps fait connaître comme un « électron libre » représentant l'aile la plus à

²⁰ Selon la confidence de deux collaborateurs de députés SRC, devant la salle Victor Hugo, le 8 avril 2014.

droite du parti, se distinguant médiatiquement par des positions plus conservatrices que ses camarades en matière de sécurité, de justice, d'identité et d'immigration, et plus libérales en matières économique, budgétaire et sociale. Ses critiques à l'égard du PS, dont il avait proposé de changer le nom pour renoncer au mot « socialisme », avaient conduit à des relations publiques tendues avec la Première secrétaire Martine Aubry, laquelle était allée jusqu'à lui suggérer en 2009, dans une lettre ouverte, de quitter le parti.

Candidat annoncé très tôt à la primaire ouverte pour l'élection présidentielle de 2012, il développe des positions distantes de ce qui est alors la doctrine officielle du PS²¹. Sa campagne peine cependant à prendre de l'ampleur, en comparaison de son concurrent « générationnel » Arnaud Montebourg, sur une ligne économique beaucoup plus interventionniste. Alors que ce dernier crée la surprise en terminant troisième avec 17,19% des suffrages exprimés, Manuel Valls arrive dernier des candidats socialistes avec 5,63% (seul le président du Parti radical de gauche, Jean-Michel Baylet, obtient moins avec 0,64%). Les électeurs « modérés » semblent lui avoir préféré le favori François Hollande, auquel il est le premier à apporter son soutien pour le deuxième tour de la primaire et dont il devient directeur de communication pour la campagne présidentielle. C'est donc un homme aux positions réputées « excentrées » par rapport au cœur du parti majoritaire et dont la légitimité partisane est fragile que le Président Hollande choisit pour conduire le Gouvernement.

Toutefois, Manuel Valls dispose en 2014 d'autres ressources politiques qui justifient son ascension. Malgré son faible score à la primaire ouverte, il devient un pilier incontournable de la campagne présidentielle du candidat Hollande et son travail y est salué. Sa nomination au ministère de l'Intérieur est l'aboutissement de la construction d'un capital de reconnaissance dans le domaine de la sécurité ; surtout, le ministre Valls s'impose rapidement comme le membre du Gouvernement le plus populaire dans les enquêtes d'opinion, occupant l'espace médiatique dès l'été 2012, attirant les comparaisons avec la montée en puissance de Nicolas Sarkozy au même poste, lors du quinquennat de Jacques Chirac.

Se construisant une réputation d'homme d'État fermement attaché à l'ordre républicain, ses qualités de communicant et son autorité sont valorisées, son nom émerge rapidement dans les médias comme un successeur potentiel de Jean-Marc Ayrault. Enfin, ses prises de position économiques sont ajustées à l'orientation de politique gouvernementale que la conférence présidentielle du 14 janvier a réaffirmée, lui qui était déjà le seul candidat de la primaire socialiste favorable à la « TVA sociale ».

²¹ Il se prononce notamment pour « déverrouiller les 35 heures », est critique vis-à-vis de l'impôt sur la fortune, hostile à la restauration de l'âge de départ à la retraite à 60 ans et prône une politique migratoire plus restrictive.

Le changement de Premier ministre par le Président vise donc à ouvrir une nouvelle phase de son quinquennat, avec un chef de Gouvernement offrant l'image d'un « leadership » plus affirmé et d'une plus grande crédibilité aux yeux de l'opinion publique, mais présente également le risque de cliver au sein de la majorité. Dans les jours précédant sa démission à la demande du Président, Jean-Marc Ayrault, défendant visiblement son maintien en poste, insiste dans ses interventions sur le caractère pluriel de la majorité gouvernementale et se positionne en garant de l'union de la gauche. Toutefois, le fait que des contestations d'ampleur non négligeable se soient déjà produites sous son ministère aurait justement joué en sa défaveur, tandis que Manuel Valls, comme nouveau Premier ministre, apparaîtrait comme ayant l'autorité nécessaire pour resserrer les rangs. C'est l'explication que fait un membre de son cabinet interrogé en entretien :

« [La fronde] existait, en fait. C'est ce qui est drôle, on oublie le début de l'histoire. Sur l'ANI, sous Ayrault, il y avait eu plusieurs dizaines d'abstentions. [...] Il y a eu une rupture au sein de la majorité, sous le Gouvernement Ayrault, qui était l'annonce du CICE par Hollande, sans contrepartie. Et là, beaucoup ont dit que c'était une rupture idéologique, ce qui était en train de se passer. [...] Il y a eu tout un débat, on était encore sous Ayrault. Et la vraie rupture au sein de la majorité, et la constitution du bloc contestataire sur le plan économique et social, c'est à ce moment-là. Et c'est de la fragilité d'Ayrault et de ce climat qui était en train de se constituer qu'a été décidé de changer de Premier ministre. C'était presque une conséquence d'une fronde existante. »²²

Quoiqu'il en soit, la nomination de Manuel Valls a un coût politique : elle se paie d'emblée d'une réduction de la base gouvernementale, avec le départ des ministres écologistes Cécile Duflot et Pascal Canfin, qui refusent tous les deux d'intégrer le nouveau Gouvernement, refus confirmé par le bureau exécutif et le conseil fédéral du parti Europe-Écologie Les Verts, lequel reste néanmoins membre de la majorité. Ce retrait du parti écologiste tend à renforcer le sentiment d'un déplacement du centre de gravité de la politique gouvernementale.

Et ce malgré la « synthèse socialiste » qui reste respectée au sommet de l'État, avec les promotions des deux ministres issus de « l'aile gauche » du PS : Arnaud Montebourg, désormais en charge de l'Économie en plus du Redressement productif, et Benoît Hamon, qui, de ministre délégué à la Consommation et à l'Économie sociale et solidaire, devient numéro quatre du Gouvernement, à la tête d'un grand ministère englobant l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur et la Recherche. Les deux hommes, nonobstant les différences

²² Entretien le 19 novembre 2019.

idéologiques, auraient conclu avec Manuel Valls une alliance de circonstance – et de génération – favorisant leurs ascensions mutuelles²³.

La présence de ces deux ministres n'empêche pas en revanche les divisions de se manifester au sein du groupe SRC. Compte tenu de ses précédentes prises de position, communément qualifiées, parmi les socialistes, de « réformatrices » ou « sociales-libérales » en matière économique, l'identité politique du nouveau Premier ministre apparaît comme une confirmation définitive de l'orientation choisie par François Hollande. La désignation de Manuel Valls est celle d'un Premier ministre ayant l'autorité, la popularité et la volonté d'incarner le « socialisme de l'offre » : le nouveau Gouvernement est chargé de mettre en œuvre le « pacte de responsabilité » annoncé par le chef de l'État.

En résumé, le choc de la défaite électorale et la profonde impopularité du pouvoir gouvernant socialiste, la nomination comme Premier ministre d'un ancien électron libre de l'aile la plus à droite du PS en dépit des équilibres partisans internes, le rétrécissement de la majorité gouvernementale avec le départ des écologistes : tout cela s'ajoute au contexte de protestation lancinante dans le groupe parlementaire socialiste et exacerbe les désaccords et les inquiétudes déjà bien en germe, surtout depuis le discours présidentiel de janvier 2014. Les conséquences parlementaires de cette conjoncture de crise sont immédiates et se constatent au mois d'avril avec la naissance de la « fronde ».

B/ Le déclenchement de la « fronde » : deux votes fondateurs

Dans ce contexte tendu, un rapport de forces s'installe à l'Assemblée nationale, entre Manuel Valls et les députés socialistes les plus critiques : deux scrutins solennels déclenchent le conflit parlementaire qui durera jusqu'à la fin de la législature. L'intensité de la rébellion se vérifie dès le « vote de confiance » le 8 avril (1) mais la première grande manifestation de la « fronde » se produit lors d'un second scrutin sur la politique budgétaire, le 29 avril 2014, à l'issue de tractations, pressions et incertitudes jusqu'au dernier moment (2). Ces dissidences, illustrant les mécanismes de prise de décision collective dans une conjoncture incertaine, marquent l'acte de naissance de la « fronde ». (3).

²³ Une thèse défendue entre autres par Claude Askolovitch, *Les grands garçons. Valls, Montebourg, Hamon...*, Paris, Plon, 2015, 234 pages.

1) Une confiance qui ne va plus de soi

Dès l'entre-deux tours des élections municipales – les résultats du premier ne laissant déjà guère de doutes sur la « sanction électorale » – la possibilité que des mécontentements s'expriment, dans le groupe socialiste à l'Assemblée nationale, envers la politique gouvernementale, et plus spécifiquement encore contre le « pacte de responsabilité » annoncé par le Président, est publiquement évoqué. La presse se fait ainsi l'écho des risques qu'encourent le chef de l'État d'une « jacquerie des élus » ou d'une « fronde », à l'issue du second tour, selon ses proches²⁴. Le président du groupe SRC, Bruno Le Roux, est d'ailleurs explicitement interrogé sur cette possible « fronde » et concède que les parlementaires sont susceptibles de vouloir discuter du contenu du « pacte de responsabilité », tout en affirmant : « *Il n'y a aucune fronde en vue des parlementaires*²⁵. »

La semaine suivant les élections et la formation du nouveau Gouvernement, des socialistes préparent un texte érigé par la suite comme le document fondateur de la « fronde », intitulé « Les conditions de la confiance. Pour un contrat de majorité ». Publié par le *Journal du Dimanche* le week-end des 5 et 6 avril 2014²⁶, ce « contrat de majorité » est soutenu par 90 signataires, ce qui lui vaut de recevoir rétrospectivement le surnom d'« appel des 100 », arrondissant avantageusement le nombre. Outre des cadres de sensibilités internes du PS²⁷, une sénatrice²⁸ et des membres de la délégation socialiste française au Parlement européen²⁹, les signataires comprennent 83 députés, dont 82 sont toujours membres du groupe SRC³⁰. Ce texte rassemble donc une part non négligeable du groupe : plus d'un quart de ses effectifs, précisément 28,18% des 291 membres et apparentés³¹.

Attribuant la défaite municipale « *d'ampleur historique* » à des « *demandes de justice, d'efficacité économique et d'égalité républicaine* », les signataires proclament que « *le temps du Parlement est venu* », qui nécessite d'établir une nouvelle confiance avec le Gouvernement

²⁴ Marc de Boni, « Un ami à François Hollande : "c'est bien toi le problème" », *Le Figaro*, 30 mars 2014.

²⁵ Entretien de Bruno Le Roux par Pascal Pogam, *L'Invité des Échos*, 28 mars 2014.

²⁶ Arthur Nazaret, « Le texte et la liste des 90 frondeurs du PS », *Le Journal du Dimanche*, 5 avril 2014

²⁷ Les conseillers régionaux d'Île-de-France Guillaume Balas, animateur du courant UMA, François Kalfon, membre du club « Gauche populaire » et Emmanuel Maurel, premier signataire de la motion MLG.

²⁸ Marie-Noëlle Lienemann, figure de la motion MLG.

²⁹ Pervenche Bérès, présidente de la Commission des Affaires sociales au Parlement européen, Gilles Pargneaux, proche de Martine Aubry, Isabelle Thomas, membre du courant UMA.

³⁰ Le quatre-vingt-troisième est Jérôme Lambert, député de la Charente, élu comme socialiste, signataire de la motion MLG et membre du groupe SRC jusqu'à son départ pour le groupe radical, le 19 mars 2014.

³¹ Les chiffres des effectifs du groupe SRC donnés au début du chapitre évoluent au cours de la législature, au fil des entrées et sorties de l'Assemblée (invalidations, nominations, démissions, suppléances, élections partielles) ou du groupe lui-même (exclusions, démissions, ralliements).

par un « *contrat de majorité* », autour d'une politique rééchelonnant la réduction des déficits et ciblant la politique de l'offre, afin de dégager des marges budgétaires en faveur, notamment, d'investissements publics, d'emplois aidés et de mesures fiscales pour les ménages modestes. Ce texte réclame donc un fort infléchissement de la trajectoire budgétaire et du « pacte de responsabilité », annoncés par le Président en janvier 2014.

D'après différents témoignages³², son initiative vient de quatre « sensibilités » internes au groupe SRC : les deux courants de « l'aile gauche », UMA et MLG, ainsi que deux « clubs parlementaires », regroupant chacun dix à vingt élus SRC, la « Gauche durable », coordonnée par Christian Paul, avec principalement des proches de Martine Aubry et membres du courant UMA, et la « Gauche populaire », animée à l'Assemblée par Laurent Baumel³³, dont font partie des députés socialistes allant des courants minoritaires jusqu'à d'anciens « strauss-khaniens ».

Les 82 députés SRC signataires de ce « contrat de majorité » présentent des profils politiques assez variés, puisque ce nombre va au-delà de la traditionnelle « aile gauche » ayant déjà transgressé collectivement et à plusieurs reprises la discipline de vote du groupe, particulièrement lors des trois projets gouvernementaux précédemment évoqués – TSCG, ANI et retraites. On y retrouve certes bien 19 parlementaires venus du courant UMA et les deux membres de la motion MLG encore au groupe ; au total, 37 signataires ont commis au minimum un vote divergent lors d'un scrutin solennel sur l'un des trois projets de lois susmentionnés, et 46 en tout l'ont fait sur au moins un projet de loi gouvernemental.

Mais à l'inverse, 36 des signataires n'ont jamais voté différemment du groupe pour un projet de loi depuis le début de la législature. Plus remarquable encore, des signataires occupent des positions institutionnelles au sein de l'Assemblée : la première vice-Présidente Laurence Dumont, les présidents de commissions ou de délégation Patrick Bloche (Affaires culturelles et éducation), Catherine Lemorton (Affaires sociales) et Catherine Coutelle (Droits des femmes), le rapporteur général du Budget Christian Eckert ; d'autres occupent des responsabilités éminentes dans le groupe socialiste, comme Christian Paul³⁴, responsable des commissaires socialistes aux Affaires sociales, ou Jean-Marc Germain³⁵, rapporteur de projets de loi importants dont celui sur la sécurisation de l'emploi. C'est donc un ensemble relativement

³² Notamment Jean-Marc Germain, *Tout avait si bien commencé. Journal d'un « frondeur »*, Les Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2015, page 28.

³³ Né en 1965, adjoint de direction à la Banque de France, ancien chevènementiste, membre au PS des cercles de D. Strauss-Khan, maire (2008-2014) de Ballan-Miré et député (2012-2017) d'Indre-et-Loire.

³⁴ Né en 1960, énarque et administrateur civil, ancien secrétaire d'État à l'Outre-mer (2000-2002), député (1997-2017) de la Nièvre, soutien de Martine Aubry à la direction du PS.

³⁵ Né en 1966, polytechnicien, économiste et haut-fonctionnaire, directeur de cabinet de Martine Aubry à la direction du PS, député (2012-2017) des Hauts-de-Seine.

hétéroclite, alliant députés « de base » et hiérarques socialistes, courants minoritaires et membres de toutes les sensibilités de la majorité dite « réformiste » du PS, qui se retrouve autour de ce « contrat de majorité ».

La publication de cette tribune installe d'emblée un rapport de forces dans le groupe SRC avec le nouveau Premier ministre. Même si les intentions des uns et des autres ne sont pas identiques et même si environ de la moitié des signataires n'entrent pas ultérieurement dans la démarche de la « fronde », ce texte témoigne du caractère exceptionnel de la conjoncture politique. Son titre même renferme une idée potentiellement subversive : le fait d'énumérer « les conditions de la confiance » laisse entendre que cette « confiance » ne va pas de soi, puisqu'elle n'est pas inconditionnelle.

La première mise à l'épreuve de la confiance du groupe envers Manuel Valls doit avoir lieu le mardi 8 avril 2014, avec le vote sur la déclaration de politique générale engageant la responsabilité du Gouvernement en vertu de l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution, considéré traditionnellement comme un « vote de confiance » ou « d'investiture » du Premier ministre. Or, dans la perspective de ce scrutin, certains signataires de « l'appel des 100 » affirment explicitement que leur vote n'est pas acquis au Gouvernement³⁶. Que des parlementaires socialistes remettent en cause « l'évidence » d'un vote favorable à la déclaration de politique générale d'un Premier ministre issu du PS montre la situation de crise du groupe et l'ébranlement des repères de la discipline dans cette conjoncture.

François Hollande ayant annoncé en janvier que le Gouvernement – à l'époque celui de Jean-Marc Ayrault – engagerait sa responsabilité sur les baisses de prélèvements en faveur des entreprises pour relancer l'emploi, le principal enjeu, pour les députés hostiles à l'amplification du « socialisme de l'offre » et défendant une inflexion de la politique budgétaire, est de savoir si Manuel Valls entend lier le vote de confiance pour son Gouvernement avec celle pour le « pacte de responsabilité », ou laisser la porte ouverte à de futures négociations et ajustements. C'est la demande que font Jean-Marc Germain, Christian Paul, Pouria Amirshahi³⁷, Laurent Baumel et Jérôme Guedj³⁸, reçus à Matignon le 5 avril³⁹.

³⁶ Laurent Baumel, « Sans réorientation rapide de la politique, le vote de la confiance au futur gouvernement n'est pas acquis », texte publié sur son site Internet le 31 mars 2014, et Henri Emmanuelli, « Le prix de la confiance », texte publié sur son site Internet le 6 avril 2014.

³⁷ Né en 1972, cadre de mutuelle puis fonctionnaire territorial, ancien président de l'UNEF-ID, membre du courant UMA, député (2012-2017) des Français de l'étranger (Afrique du Nord), quitte le PS et son groupe en 2015.

³⁸ Né en 1972, énarque entré à l'IGAS, président (2011-2015) du département de l'Essonne, député (2012-2014) de l'Essonne en remplacement du ministre François Lamy, ancien collaborateur de J.-L. Mélenchon, membre de la motion MLG au congrès de Toulouse.

³⁹ Jean-Marc Germain, *Tout avait si bien commencé*, op. cit., 2015, pp. 37-40.

Compte tenu du contexte politique de la majorité socialiste et des prises de positions des uns et des autres, la journée 8 avril, jour de reprise de la session parlementaire, constitue un premier « test » aussi bien pour le nouveau Premier ministre que pour les députés bientôt appelés « frondeurs ». Signe de l'importance du moment : la veille, lundi 7 avril, le président Bruno Le Roux adresse une longue lettre⁴⁰ à tous les députés SRC, pour leur demander de se rallier sans réserve à cette nouvelle étape du quinquennat. Le déroulement précis de la journée parlementaire du 8 avril, dont on peut retracer certains moments clefs grâce aux entretiens et aux observations directes, est révélateur de certains mécanismes de prise de décision collective, par les glissements successifs et les ajustements des positions des uns et des autres. Le collaborateur parlementaire d'un député frondeur souligne ainsi le caractère particulier de ce mardi 8 avril 2014 :

« C'était hallucinant cette journée. Moi j'ai jamais vécu une journée comme ça. Le matin, on a l'impression que tout est possible, à une heure près, tout le monde change d'avis et se dit, "on peut faire quelque chose d'historique aujourd'hui, on peut empêcher une ligne politique d'exister, avec laquelle on n'est pas d'accord". Et puis une heure plus tard, les mêmes disent. "Bon en fait on ne peut pas, on est quand même dans la majorité, on ne peut pas faire tomber un gouvernement, on ne va pas lui faire de procès d'intention, attendons de voir ce qu'il va faire, faisons lui confiance, tout en disant que c'est pas un chèque en blanc". »⁴¹

Le matin, les signataires du « contrat de majorité » se réunissent entre eux pour discuter des suites de leur initiative, immédiatement avant la réunion plénière du groupe socialiste, en salle Victor Hugo du bâtiment Jacques Chaban-Delmas⁴². Il est difficile de déterminer combien de personnes étaient présentes, mais selon ce que je peux voir de la mezzanine et les témoignages de collaborateurs parlementaires, au moins une soixantaine des signataires de « l'appel des 100 » y sont.

Au cours de cette réunion, présidée par son initiateur Christian Paul, les intervenants se félicitent de leur convergence de vues et, affirmant que leurs préoccupations sont partagées bien au-delà dans le groupe, souhaitent peser sur le contenu du « pacte de responsabilité » et continuer d'avoir une expression commune, « sans aller jusqu'à la création d'un autre

⁴⁰ Dont j'ai pu avoir un exemplaire.

⁴¹ Entretien réalisé à l'automne 2014 par deux membres de l'atelier de recherche « Dans l'ombre de la loi » de l'ENS de Paris en 2014-2015.

⁴² Observation n°50. Je découvre cette réunion par hasard et assiste à sa seconde moitié : désireux d'assister à la première réunion de groupe avec le Premier ministre Manuel Valls et conscient que celle-ci sera très fréquentée, je me rends avec une demi-heure d'avance en salle Victor Hugo pour m'installer à la mezzanine des collaborateurs parlementaires. J'observe donc en cours de route cette réunion des signataires, que je prends en notes sur ordinateur portable.

groupe » – mais le simple fait que l’hypothèse soit évoquée dit long sur l’état d’esprit régnant. Cependant, des intervenants se montrent plus réticents, estimant que ce serait un procès d’intention de sanctionner le Gouvernement avant même qu’il ait commencé à gouverner.

La réunion plénière du groupe SRC commence à 10h⁴³, en présence du Premier ministre ; Manuel Valls cherche à rassurer et séduire les députés SRC, en insistant beaucoup sur la nécessité de faire mieux travailler ensemble Gouvernement et majorité et en assurant qu’une fois passée l’étape du vote de confiance, des échéances prochaines permettront de débattre sur le fond et de trouver des consensus. Néanmoins, à propos du « pacte de responsabilité », il affirme être lié sur ce sujet par les engagements présidentiels et les discussions entre partenaires sociaux, et souligne la nécessité que le groupe soit uni pour le soutenir. On reconnaît dans son propos des stratégies de négociation mises en évidence par Thomas S. Schelling⁴⁴ : aménager des portes de sortie pour ses interlocuteurs (« il y aura d’autres échéances pour débattre ») tout en restreignant sa propre capacité à faire des concessions (« je suis lié par la parole du Président »).

La discussion qui suit son intervention est très brève, le Premier ministre souhaitant prendre du temps pour lui dans la perspective de son discours de l’après-midi. Mais le premier intervenant, Pascal Cherki⁴⁵, membre du courant UMA et signataire de « l’appel des 100 », pose une question rapide et directe : « *Vas-tu lier vote de confiance et pacte de responsabilité ?* ». Le sens de la question n’est visiblement pas compris par tout le monde dans la salle, en témoignent les murmures interrogatifs qui l’accompagnent, mais Manuel Valls répond avec le sourire : « *Je comprends le Cherki !* ». Il précise alors : « *Je ne viens pas uniquement pour dire "votez pour moi" ; il y a une orientation définie par le Président, à construire avec la majorité* », laissant entendre que le vote de confiance portera bien sur le contenu du « pacte de responsabilité » mais aussi, encore une fois, que son adoption future impliquera les parlementaires.

À 14h, une heure avant le début de la séance, la direction nationale du courant UMA, essentiellement composée de ses députés, se réunit, sous la présidence du conseiller régional d’Île-de-France Guillaume Balas⁴⁶. Sur la dizaine de présents, quatre intervenants mettent en garde contre le risque de sortir de la majorité, tandis que cinq autres estiment que le Premier

⁴³ Observation n°51, réunion observée directement à la suite de la précédente, même endroit, également prise en note sur ordinateur portable.

⁴⁴ Voir en particulier *Stratégie du conflit*, Paris, Presse universitaire de France, 1986 [1960], 312 pages.

⁴⁵ Né en 1966, avocat, ancien cadre de l’UNEF-ID et de SOS-Racisme, maire (2008-2014) et député (2012-2017) du 14^e arrondissement de Paris, militant PS proche de J.-L. Mélenchon puis de H. Emmanuelli et B. Hamon.

⁴⁶ Observation n°52, réunion dans une salle au 3, rue Aristide Briand, autre bâtiment annexe de l’Assemblée, également prise en note sur ordinateur portable.

ministre a fermé la porte à leurs conditions et qu'il est donc difficile de passer outre en prétendant avoir confiance. Guillaume Balas prend acte de leur désaccord sur le vote de l'après-midi, tout comme les deux fondateurs du courants, Henri Emmanuelli et Benoît Hamon, sont en désaccord depuis l'entrée de ce dernier au Gouvernement Valls, mais dit espérer que le travail collectif se poursuivra.

Comme il l'avait laissé entendre le matin, Manuel Valls, lors de sa déclaration de politique générale commencée à 15h dans la salle des séances, s'engage sur le « pacte de responsabilité » : « *Le Président de la République avait indiqué, le 14 janvier, que le Gouvernement engagerait sa responsabilité sur le pacte. C'est donc ce que je fais aujourd'hui devant vous.* »⁴⁷ déclare-t-il, avant d'en rappeler le principe et les montants – 30 milliards de baisse du « coût du travail ». Là encore, toutefois, il précise : « *Mais il y aura d'autres débats et d'autres votes* », annonçant les prochaines échéances qui « *qui traduiront notamment la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité [et] permettront aux parlementaires d'être des acteurs à part entière de son contenu* ».

Selon plusieurs témoignages⁴⁸, les signataires de « l'appel des 100 », moins nombreux que la matinée mais au nombre d'une cinquantaine environ, se réunissent entre la fin de la déclaration de Manuel Valls et le début du scrutin sur son approbation, pendant les prises de paroles des orateurs des groupes parlementaires, dans la salle Colbert, un amphithéâtre situé au Palais-Bourbon, orné d'une fresque représentant Jean Jaurès haranguant ses collègues dans l'hémicycle. À l'issue de longues discussions, la position majoritaire qui émerge consiste à voter la confiance pour « donner sa chance » au nouveau Gouvernement, tout en continuant de travailler collectivement ensuite pour peser sur le contenu du « pacte ».

À 18h55, Claude Bartolone annonce le résultat du scrutin solennel : 571 votants, 545 suffrages exprimés, 306 pour l'approbation, 239 contre. Manuel Valls obtient une majorité absolue confortable, mais ne fait pas le plein des voix, même dans le groupe SRC : 11 députés socialistes s'abstiennent volontairement, un chiffre bien plus faible que certaines précédentes divergences de vote, mais exceptionnellement élevé s'agissant d'une déclaration de politique générale. Malgré l'ébranlement des normes de la discipline majoritaire, la première épreuve est passée avec succès par le Premier ministre – mais un succès qui se paye d'une transgression inédite dans les rangs de la majorité.

⁴⁷ Compte rendu intégral de la séance du mardi 8 avril 2014, *Journal officiel de la République française*, n° 32 A.N. (C.R.), 9 avril 2014, p. 2459.

⁴⁸ Laurent Baumel, Jean-Marc Germain, le collaborateur parlementaire de député frondeur interrogé en entretien.

2) Bataille symbolique autour d'un vote consultatif

Le premier des « prochains rendez-vous », promis par Manuel Valls aux députés SRC pour se prononcer sur la politique budgétaire gouvernementale, arrive exactement trois semaines après le vote de confiance, le mardi 29 avril 2014 : un scrutin solennel de l'Assemblée nationale sur une déclaration du Gouvernement, au titre de l'article 50-1 de la Constitution, relative au programme de stabilité budgétaire pour les années 2014-2017, retraçant les grands équilibres de la trajectoire budgétaire prévue par l'État français, que celui-ci doit remettre chaque année à la Commission européenne.

Le vote du 29 avril est, juridiquement, un vote à la fois facultatif et consultatif. Le programme de stabilité budgétaire est un document gouvernemental qui ne nécessite pas d'être adopté par le Parlement. L'article 50-1 de la Constitution, inséré en 2008, permet au Gouvernement de « *faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ». Ce vote est donc une simple « consultation » en ce qu'il n'entraîne aucun effet juridique, mais permet au Premier ministre de demander symboliquement l'avis – et l'approbation – des parlementaires, pour légitimer son programme, sans possibilité d'amendement.

Ce vote fait l'objet d'un fort investissement, aussi bien de la part du Premier ministre, qui cherche à le solenniser comme un deuxième vote de confiance pour valider les perspectives budgétaires de son Gouvernement, que par les députés contestataires, qui s'en saisissent comme d'une première opportunité pour essayer d'infléchir la politique gouvernementale ou, à défaut d'y arriver, d'aller au bout de leur démarche en montrant leur capacité à rompre massivement la discipline majoritaire. Là encore, le récit des semaines, et plus encore des heures, qui précèdent le scrutin, permet de saisir la situation d'incertitude, de conflictualité et de brouillage des repères familiers dans laquelle est plongé le groupe majoritaire.

Dès le lendemain du vote de confiance, est publié un communiqué affirmant la solidarité des signataires de « l'appel des 100 », au-delà de leurs votes « pour » ou de leur abstention. Parlant d'une volonté de « *poursuivre la démarche collective* », il met en garde : « *Nous confirmons qu'après ce vote d'investiture, nous ne saurions adopter le pacte de responsabilité en l'état.* ». Ce texte est cette fois signé par dix parlementaires SRC, qui apparaissent comme des « chefs de file » représentant les « sensibilités » initiatrices de « l'appel des 100 » : les courants de « l'aile gauche », UMA et MLG, la « Gauche durable » et la « Gauche populaire »,

auxquels s'ajoutent Jean-Marc Germain, proche de Martine Aubry, et Arnaud Leroy⁴⁹, proche d'Arnaud Montebourg.

Ce même 9 avril, l'équipe ministérielle de Manuel Valls est complétée de treize secrétaires d'État : parmi eux, le député de Meurthe-et-Moselle Christian Eckert, rapporteur général de la commission des Finances et signataire de « l'appel des 100 », nommé secrétaire d'État chargé du Budget, une nomination pouvant se lire comme une tentative à la fois de rassurer et d'enrôler une partie des parlementaires sceptiques sur les futurs choix budgétaires gouvernementaux. Son départ conduit à la désignation, officiellement actée le 23 avril, de Valérie Rabault⁵⁰ comme rapporteure générale du Budget : aspirant à cette fonction, Dominique Lefebvre⁵¹, fervent soutien de la politique gouvernementale, accepte « *contraint et forcé* »⁵² de retirer sa candidature, encouragé par l'Élysée et Matignon, soucieux d'après lui d'éviter un vote clivant et de maintenir un certain esprit de synthèse, la députée du Tarn-et-Garonne étant réputée vouloir « peser » davantage sur la politique gouvernementale.

Dans le même temps, certains signataires de « l'appel des 100 » – leur nombre exact est alors difficile à évaluer – poursuivent leur démarche collective. Une nouvelle fois le 15 avril, une réunion se tient immédiatement avant celle du groupe SRC, dans un bureau du Palais-Bourbon, toujours sous la présidence de Christian Paul⁵³. Les parlementaires présents – environ une trentaine – se mettent d'accord pour élaborer une expression commune à propos du programme de stabilité budgétaire, pour appeler à une inflexion de son contenu, en énonçant des propositions et des « lignes rouges » qui les conduiraient à ne pas le voter si elles étaient franchies.

Le mercredi 16 avril au matin, pendant une réunion plénière des députés SRC – qui le regardent collectivement en direct depuis la salle Colbert – le Premier ministre prononce une allocution, en conférence de presse, pour exposer le programme de stabilité bientôt soumis au vote de l'Assemblée nationale. Au total, sont prévus près de 41 milliards de dépenses fiscales pour la politique de l'offre afin de relancer l'emploi : aux 20 milliards du CICE et 10 milliards de réduction des cotisations familiales s'ajoutent d'autres réductions ou suppressions de prélèvements. Ce « pacte de stabilité » s'accompagne d'un volet « pacte de solidarité »,

⁴⁹ Né en 1976, ancien collaborateur parlementaire et ancien militant des Verts, député (2012-2017) des Français de l'étranger (Péninsule ibérique) et réputé proche d'Arnaud Montebourg, jusqu'à son adhésion au mouvement « En Marche ! » en 2016 pour soutenir Emmanuel Macron.

⁵⁰ Née en 1973, ingénieure, députée du Tarn-et-Garonne depuis 2012, rapportrice générale du Budget de 2014 à 2017 et présidente du groupe socialiste depuis 2018.

⁵¹ Né en 1956, assistant social entré à l'ÉNA par voie interne, devenu magistrat à la Cour des Comptes, député (2012-2017) du Val-d'Oise et responsable à partir de 2013 des commissaires socialistes aux Finances.

⁵² Entretien avec Dominique Lefebvre le 26 mai 2016.

⁵³ Observation n°53, réunion prise en note sur ordinateur portable.

consistant en 4 milliards environ de baisses de l'impôt sur les plus bas revenus. Pour financer ces mesures tout en gardant un objectif de baisse des déficits publics, 50 milliards d'économies budgétaires sont prévus : 18 pour l'État central, 11 pour les collectivités territoriales, 10 pour l'assurance maladie et 11 pour la protection sociale.

Les deux semaines suivantes sont l'occasion d'intenses échanges et tractations entre le Gouvernement et les parlementaires. Le 17 avril, onze députés SRC signent, « *au nom de l'appel des 100* », une lettre publique au Premier ministre, qui expose un plan alternatif : s'en tenir à 35 milliards de baisses des dépenses, porter à 10 milliards les mesures en faveur du pouvoir d'achat des revenus modestes et cibler la politique de l'offre sur l'industrie, avec des contreparties d'emplois et d'investissement. Les signataires sont presque les mêmes que pour le communiqué du 9 avril, auxquels s'ajoutent deux non-identifiés à une « sensibilité » interne, quoique soutiens de Martine Aubry en 2011 : Pierre-Alain Muet⁵⁴ et Philippe Noguès⁵⁵.

À la fin de la semaine et selon la presse, « quelques députés » socialistes de la commission des Finances, autour de Valérie Rabault, rapporteure générale en devenir, et Karine Berger⁵⁶, secrétaire nationale du PS à l'économie, planchent également sur « trois scénarios alternatifs », restant néanmoins cette fois dans le cadre des 50 milliards d'économie, mais proposant des ajustements pour le pouvoir d'achat des ménages et un report de la mise en œuvre du « pacte de responsabilité » pour les grands groupes. Le Premier ministre reçoit, le 22 avril, une délégation de députés socialistes conduite par leur président Bruno Le Roux, afin de déterminer des modifications à apporter au plan d'économies⁵⁷. Ces discussions aboutissent à plusieurs concessions de la part du Premier ministre, la veille du vote, portant sur le maintien du niveau des petites retraites, le dégel du traitement des fonctionnaires les plus modestes, un « geste fiscal » pour le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus et le non-report du « plan pauvreté ».

La journée du 29 avril à l'Assemblée nationale est d'une intensité et d'une fébrilité particulières – cela se constate, entre autres, par le nombre bien plus élevé que d'ordinaire de journalistes, équipés de micros et caméras, regroupés devant l'entrée du bâtiment Jacques Chaban-Delmas au 101, rue de l'Université, le matin, avant la réunion du groupe majoritaire.

⁵⁴ Né en 1945, économiste universitaire, ancien conseiller économique de Lionel Jospin, adjoint au maire de Lyon (2001-2008) et député (2007-2017) du Rhône, responsable des commissaires socialistes aux Finances jusqu'en 2013.

⁵⁵ Né en 1955, cadre commercial, adhérent au PS en 2006 et député (2012-2017) du Morbihan, quitte le PS et le groupe socialiste en 2015.

⁵⁶ Née en 1973, polytechnicienne, administratrice de l'INSEE, contributrice au programme économique de François Hollande, députée (2012-2017) des Hautes-Alpes.

⁵⁷ Solenn de Royer, « Économies : Valls donne des gages à sa majorité », *Le Figaro*, 23 avril 2014

Signe de l'importance politique que représente le vote de l'après-midi pour les dirigeants de la majorité, les députés se voient adresser tôt le matin deux courriers : le premier de la part du Premier ministre, défendant longuement son programme budgétaire et sa politique économique, le second de la part du président Bruno Le Roux, valorisant les discussions des dernières semaines entre Gouvernement et parlementaires, et appelant à ce qu'elles débouchent sur une cohésion massive des seconds pour soutenir le premier, courrier accompagné d'annotations manuscrites personnalisées pour aux moins certains destinataires et potentiels récalcitrants⁵⁸.

Une fois de plus, des signataires de « l'appel des cent » se réunissent avant la réunion de groupe : plus d'une soixantaine de députés et environ la moitié de collaborateurs s'entassent dans le 8^e bureau du Palais-Bourbon, avec des visages graves et solennels, dans une ambiance austère⁵⁹. Quelques parlementaires arrivent en cours de réunion et tentent de s'informer auprès des autres : près de la porte, on peut entendre murmurer « *C'est quoi la tendance qui se dégage ?* », « *Et toi, qu'est-ce que tu penses voter ?* ». Des interventions qui se succèdent émerge un consensus très critique à l'égard du programme soumis à l'approbation de l'Assemblée. Si quelques-uns estiment que les concessions faites par Manuel Valls mériteraient d'être encouragées pour poursuivre dans cette direction, la majorité des intervenants les décrivent comme très minimales et les dénoncent comme n'étant que l'abandon de reculs sociaux qui « *n'auraient de toute façon jamais dû figurer dans le programme d'un Gouvernement de gauche !* ».

Parmi les premières et les plus longues interventions, celle de Pierre-Alain Muet donne le ton : l'enseignant se livre à une démonstration pédagogique, exposant pourquoi « *en tant qu'économiste* » – ce qu'il répète plusieurs fois – il estime que la politique de l'offre, non ciblée et financée par une rigueur budgétaire, lui semble une voie dangereuse dans le contexte économique français, contraire aux engagements du PS, non conforme au programme présidentiel de 2012 qu'il juge à l'inverse globalement adapté à la situation.

Une autre intervention marquante est celle de Dominique Chauvel⁶⁰ : prenant la parole, de son propre aveu, pour la première et peut-être dernière fois en réunion, elle explique ne pas saisir toutes les subtilités des débats économiques – elle répète deux fois n'être pas « *bac+5* » mais plutôt « *bac-5* » – mais aussi vivre mal de voir les difficultés de vie de ses concitoyens, avoir été élue en espérant pouvoir changer les choses, et ne pas accepter que ce ne soit pas

⁵⁸ En tout cas pour les deux exemplaires que j'ai eus sous les yeux.

⁵⁹ Observation n°57, prise en note de mémoire quelques heures après – il m'était impossible de prendre des notes sur place, debout et très serré par mes voisins.

⁶⁰ Née en 1958, ancienne collaboratrice parlementaire, député (2012-2017) de Seine-Maritime et maire de Saint-Valery-en-Caux après les municipales de 2014.

possible. Alors qu'elle termine son intervention en reconnaissant, sur un ton d'excuse, avoir parlé de témoignages de la vie quotidienne plutôt que de théories économiques, elle est la seule à recevoir les applaudissements nourris de la salle.

Les interventions sont nombreuses ; deux parlementaires disent préférer voter « pour », estimant qu'une première victoire a été engrangée, mais l'option ne semble pas envisagée par tous les autres. Alors que plusieurs participants – Jérôme Guedj, dont le mandat de député touche à sa fin⁶¹, Pascal Cherki, Pouria Amirshahi – se déclarent prêts à voter contre ce qu'ils décrivent comme le « plan d'austérité de Manuel Valls », le consensus qui émerge au cours de la discussion est celui d'une abstention collective, de façon à ce que l'ensemble des positions contestataires puissent se concentrer sur un même vote et lui donner du poids. Christian Paul conclut la réunion en disant respecter les hésitations de chacun mais en insistant sur ce consensus.

La réunion plénière du groupe SRC⁶², qui suit immédiatement celle-ci, est beaucoup moins cordiale que celle trois semaines avant. Le président Le Roux valorise les annonces du Premier ministre comme de « *réelles avancées* » obtenues grâce à un intense dialogue de confiance entre Gouvernement et majorité – mais, avertit-il, pour que cette pratique se poursuive, il faut qu'elle rencontre un succès dans le scrutin de l'après-midi. Prenant la parole, Manuel Valls se montre beaucoup plus sévère que le 8 avril, et de plus en plus au fil de son intervention : il explique considérer le débat comme normal, mais que « *certaines expressions des derniers jours sont allées trop loin* ». Haussant le ton, il souligne la gravité du vote, conteste les accusations d'austérité et appelle à la responsabilité de tous pour la réussite collective des socialistes.

La majorité des interventions suivantes viennent de députés proches de la direction du groupe, qui soulignent le « *discours de vérité* » du Premier ministre. Christian Paul prend finalement la parole pour évoquer, très prudemment, des « *doutes* » sur la réussite du plan budgétaire et parler d'une « *alerte* » à venir qu'il faudra prendre en compte. Signataire de « l'appel des 100 » et présente à la réunion du matin, la députée Chantal Guittet⁶³ se montre plus véhémement : elle rappelle le caractère consultatif du vote – Manuel Valls secoue alors la tête avec désapprobation – et affirme ne pas considérer avoir été élue pour soutenir cette politique. S'adressant directement au Premier ministre, elle conteste la solennité qu'il donne au

⁶¹ En raison du retour imminent à l'Assemblée nationale de François Lamy, ministre de Jean-Marc Ayrault non-reconduit dans le Gouvernement Valls.

⁶² Observation n°58, en salle Victor Hugo, prise en note sur ordinateur portable, depuis la mezzanine des collaborateurs parlementaires.

⁶³ Née en 1955, enseignante dans le secondaire puis le supérieur, députée du Finistère de 2012 à 2017.

scrutin : « *Écoute, Manuel, tu ne vas pas nous faire le coup du vote de confiance à chaque fois ! Tu ne vas pas, sur chaque amendement, nous dire que c'est la survie de ton Gouvernement et de la gauche qui se joue !* ».

Lors de la réunion de la « direction nationale » du courant UMA l'après-midi⁶⁴, toujours une heure avant le début de la séance, le consensus s'installe cette fois très rapidement. Faisant le compte-rendu des réunions de la matinée, les députés disent avoir trouvé celle des signataires de « l'appel des 100 » non seulement « *utile* » mais aussi « *émouvante* », comme étant la rencontre d'individualités plus que de « *chappelles internes* », entre des députés aux trajectoires et expériences diverses mais se retrouvant sur la même analyse. Considérant que Manuel Valls s'est desservi à la réunion de groupe, en étant, à leurs yeux, agressif voire menaçant, les intervenants conviennent de la nécessité de parler jusqu'au bout avec leurs collègues hésitants.

Ce travail « au corps-à-corps » se poursuit jusqu'aux derniers moments de cette effervescente journée⁶⁵ : au téléphone, dans les couloirs et jusque dans les files d'attente pour voter – s'agissant d'un scrutin solennel ayant lieu dans les salles voisines de la salle des séances – les députés contestataires et leurs collaborateurs d'un côté, les collaborateurs et dirigeants du groupe, les conseillers ministériels et le Premier ministre lui-même de l'autre, s'efforcent de convaincre le plus grand nombre possible de voter dans un sens ou dans l'autre. Si le choix de l'abstention, de la part des membres de « l'appel des 100 », ne laisse guère de doute concernant l'approbation de la déclaration du Premier ministre sur le programme de stabilité, un vrai suspens demeure sur l'étendue de cette approbation.

Le suspens prend fin à 20h15 : le Président de l'Assemblée proclame 564 votants, 497 suffrages exprimés, 265 votes pour l'approbation, 232 contre. Pour la première fois depuis le début de la législature, le Gouvernement n'obtient qu'une majorité relative des votants à l'Assemblée nationale, sur ce vote indicatif mais dont il a fait monter la valeur symbolique. Dans le groupe SRC, outre les trois députés MRC qui votent « contre », jusqu'à 41 députés socialistes s'abstiennent volontairement. Ce résultat constitue alors le nombre de votes dissidents le plus élevé jamais atteint dans le groupe majoritaire depuis 2012 : la « fronde » vient de d'établir son acte de naissance politique et médiatique.

⁶⁴ Observation n°59, en salle 1 au 3, rue Aristide Briand, de nouveau prise en notes sur ordinateur portable.

⁶⁵ Ce que me rapportent le soir même un député « frondeur » et quatre collaborateurs parlementaires, dont un d'une députée ayant voté « pour » après hésitation.

3) La « fronde » : produit contingent des circonstances et des interactions

Les scrutins solennels des 8 et 29 avril 2014 présentent des résultats inédits qui bouleversent la routine du groupe SRC majoritaire : le premier par la seule existence d'abstentions pour un vote de cette nature, le second par le nombre record de celles-ci. Cette séquence parlementaire d'avril 2014 constitue un tournant de la XIV^e législature ; l'attention portée au déroulement détaillé de cette séquence, aux prises de positions, aux négociations et aux tractations, dans les journées et des heures qui précèdent ces deux votes, a fait apparaître une dimension importante du déclenchement de la « fronde » – qui vaut plus généralement pour les décisions des acteurs parlementaires, surtout en période de crise : son caractère en grande partie contingent.

Par « contingence », il faut entendre que, dans des conditions structurelles de possibilité et dans des circonstances favorables, en fonction des propriétés et dispositions particulières des différents acteurs en présence, son déclenchement est aussi le produit de micro-interactions qui, jusqu'aux derniers instants, peuvent faire basculer les décisions dans un sens ou dans un autre. Dans son étude sur les Constituants français de 1789, Timothy Tackett⁶⁶ explique combien l'enchaînement concret des événements conduit les députés à « devenir révolutionnaires » et à voter l'abolition des privilèges : les décisions radicales prises par les représentants du peuple ne s'expliquent pas seulement par leur socialisation politique antérieure mais aussi par les événements vécus dans une séquence temporelle courte. Dans la conjoncture parlementaire assez exceptionnelle d'avril 2014 – d'une portée historique certes moindre que celle de la Révolution française ! – l'enchaînement des actions et interactions a aussi une importance cruciale dans l'issue des deux scrutins solennels et le nombre d'abstentions dans le groupe SRC.

Les votes dissidents ne tombent évidemment pas de nulle part : comme on l'a vu, les contestations internes à la majorité socialiste existent déjà avant de prendre une ampleur soudaine avec le changement brutal de conjoncture politique fin mars 2014. La publication de « L'appel des 100 » apparaît ainsi comme l'aboutissement de divers rapprochements effectués entre des parlementaires SRC critiques vis-à-vis de la politique gouvernementale. Cela passe notamment, mais pas seulement, par les dialogues entre les deux courants de « l'aile gauche », UMA et MLG, et deux autres collectifs dans le groupe, que sont la « Gauche durable » et la « Gauche populaire », auxquels participent des députés de la majorité « réformatrice » du parti.

⁶⁶ *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997 [1996], 365 pages.

Plusieurs débats parlementaires ont favorisé ces rapprochements : en février 2013, le projet de loi de régulation et de séparation des activités bancaires voit des députés, au-delà de « l'aile gauche », converger pour proposer des amendements « durcissant » le texte, y compris Laurent Baumel, alors porte-parole du groupe SRC pour ce projet⁶⁷ ; de même, lors des délibérations sur la transcription législative de l'ANI de 2013, les députés de « l'aile gauche », mais aussi d'autres élus investis sur ce texte, dont le rapporteur Jean-Marc Germain lui-même, travaillent pour amender le texte dans un sens plus protecteur pour les salariés. Les quatre sensibilités susmentionnées organisent même, le 2 juillet 2013, une conférence de presse commune à l'Assemblée, présentant un texte publié par quatre représentants de chacune, réclamant une « grande réforme fiscale » conforme au programme présidentiel de François Hollande, entre autres pour rendre l'impôt plus progressif et redistributif et modérer les hausses de TVA finançant le CICE⁶⁸.

Tous ces mouvements se cristallisent avec « l'appel des 100 ». On voit cependant que le déclenchement de la « fronde » se fait en deux temps, avec deux résultats très différents à trois semaines d'écart. Cela tient largement à la différence de statut juridique des deux votes : le premier engage la responsabilité du Premier ministre, puisqu'un vote négatif le contraindrait à la démission, tandis le second n'a qu'une valeur consultative. Cette différence n'explique cependant pas tout ; même soixante abstentions socialistes ne provoqueraient pas le renversement du Gouvernement lors du premier vote, et le second présente lui aussi une portée symbolique plus forte qu'un projet de loi ordinaire.

Si ces deux scrutins suscitent des votes différents, c'est aussi parce que la façon dont ils sont perçus et leurs charges symboliques respectives s'inscrivent dans des dynamiques différenciées de coordination et de calculs stratégiques entre les députés socialistes, lesquelles illustrent très bien les alignements séquentiels mis en évidence dans l'analyse d'Ivan Ermakoff⁶⁹, portant là encore sur des moments historiques autrement plus tragiques – les votes des pleins pouvoirs à Hitler en Allemagne et Pétain en France – mais qui, précisément, éclairent les mécanismes de prise de décision collective dans des situations moins exceptionnelles. Ces

⁶⁷ Le collaborateur parlementaire d'un député frondeur, témoigne ainsi : « [Laurent Baumel] était l'équivalent d'un chef du groupe pour l'ensemble de cette loi. Donc ils se sont rencontrés, et finalement rapprochés, alors qu'ils avaient des positions un peu divergentes, Christian Paul et lui, à ce moment-là ... ». Entretien en automne 2014, déjà cité.

⁶⁸ Cette initiative est d'emblée perçue, par ses propres participants, comme une démarche transgressive ; dans le même entretien, le collaborateur décrit ainsi la première rencontre entre les signataires : « Au début, tout le monde s'est regardé un peu en chiens de faïence, parce que ça faisait un peu réunion des comploteurs ».

⁶⁹ *Ruling Oneself Out. A Theory of Collective Abdication*, Durham, Duke University Press, 2008, 404 pages.

mécanismes aboutissent, dans un cas, au tassement des abstentions autour d'un « noyau dur » et permettent au contraire, dans le second cas, leur élargissement.

En avril 2014, les députés SRC potentiellement « frondeurs », c'est-à-dire principalement les signataires du « contrat de majorité », sont plongés dans une situation relative d'incertitude et d'imprévisibilité concernant les actions futures des uns et des autres et leurs conséquences, et sont ainsi eux-mêmes dans un état d'indétermination concernant le meilleur choix à faire, compte tenu de différentes finalités possibles et potentiellement contradictoires : encourager une inflexion de la politique gouvernementale, satisfaire éventuellement une cohérence idéologique personnelle, mais aussi préserver leurs perspectives de carrière, éviter de se retrouver isolés et marginalisés dans le groupe. Ces élus cherchent alors à anticiper les actions des autres acteurs, à interpréter les signaux venus du Gouvernement et de leurs collègues, pour évaluer les coups possibles et leurs coûts potentiels.

Le groupe de référence⁷⁰ de ces acteurs est alors moins le groupe SRC dans son entier que l'ensemble des députés critiques qui se rassemblent dès le 8 avril pour tenter d'élaborer une démarche commune. Mais parce que le groupe socialiste est un espace de positions structurées et routinisées, en ce sens que ses membres sont identifiés, ou non, comme appartenant à telle sensibilité ou ayant tel passé politique, les alignements collectifs tiennent compte des propriétés des autres acteurs, qui constituent des points de repères : d'où le fait que des personnalités soient constituées comme « saillantes » dans les interactions⁷¹, en fonction de leur visibilité et de leurs positions passées, pour évaluer les risques et structurer les calculs et les anticipations.

Dans cette logique, les députés identifiés comme appartenant à « l'aile gauche » et ayant déjà, souvent plusieurs fois, enfreint la consigne de vote du groupe, à l'encontre de projets de loi du Gouvernement, aussi importants et visibles que la ratification du TSCG, la transcription de l'ANI ou la réforme des retraites, peuvent représenter des points de repère et élargir le champ des actions possibles, mais ne peuvent produire à eux seuls un élargissement de la contestation. En revanche, des personnalités jugées plus modérées, d'autant plus si elles sont reconnues comme compétentes ou encore si elles paraissent extérieures aux jeux de pouvoir partisans internes, peuvent faire baisser les coûts de la transgression, car, toutes choses égales par ailleurs, il est moins coûteux de s'abstenir en même temps que ces personnes qu'avec seulement les représentants traditionnels de « l'aile gauche ».

Les coûts de la transgression sont d'autant plus faibles que celle-ci est massivement suivie : ce n'est pas la même chose d'être un abstentionniste parmi dix ou parmi quarante. Or,

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 191-192.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 207-208.

les prises de position de ces personnalités « saillantes » sont propices à rassurer et donner de relatives « garanties », en ce qu'il y a des chances raisonnables que d'autres, ayant connaissance de ces prises de position, fassent le même calcul et soient prêts également à aller jusqu'à l'abstention. Ces prises de position servent ainsi de « points focaux »⁷² en mesure de faire converger les anticipations des potentiels « frondeurs ».

Lors du scrutin solennel du 8 avril, la conjoncture est rendue exceptionnelle par la remise en cause des repères fondamentaux de la discipline majoritaire, du fait que le vote de la confiance n'est plus accepté par tous comme une évidence indiscutable. C'est un véritable changement de paradigme : après l'annonce, par le Président le 14 janvier, d'un futur engagement de responsabilité du Gouvernement sur le « pacte de responsabilité », le député UMA Pascal Cherki, pourtant fervent détracteur de ce « pacte », concède à ce moment que dans ce cas, il voterait évidemment la confiance malgré tout ; lors de la réunion des députés de son courant le 8 avril⁷³, avant la déclaration de politique générale, il revient sur ses propos : « *J'ai dit à une époque qu'il fallait toujours voter pour la confiance d'un Gouvernement socialiste. Je l'ai dit un peu vite. C'était avant la défaite [aux municipales]. Si on m'avait dit qu'un jour, je ne voterais pas la confiance d'un Gouvernement socialiste, je ne l'aurais pas cru !* »⁷⁴

Face aux avertissements lancés par certains députés, un effort de persuasion est pratiqué par Manuel Valls, ainsi que par le président Bruno Le Roux, notamment dans la lettre que ce dernier envoie aux membres de son groupe la veille du vote : ceux-ci font des concessions de forme, en promettant un meilleur dialogue et un « nouvel équilibre » à trouver dans les relations entre le Gouvernement et la majorité, tout en appelant fermement à la « responsabilité » – le mot revient souvent – et en réaffirmant la « sacralité » du vote de confiance,

Dans son intervention devant le groupe SRC⁷⁵, Manuel Valls lie plusieurs fois le « pacte de responsabilité » pour les entreprises avec le « pacte de solidarité » pour les ménages modestes, affirme également qu'il n'est « plus le même » que celui qu'il a été par le passé – sous-entendu qu'il n'est plus le franc-tireur « social-libéral » qu'il fut jusqu'aux primaires de 2011, mais est désormais au cœur de la majorité. Ces signaux envoyés par le Premier ministre aménagent une « une porte de sortie » pour certains députés hésitants, qui s'en saisissent et nourrissent l'espoir que Manuel Valls, dans une position de force par rapport au Président, verra un intérêt à un être chef de majorité autonome, capable de s'appuyer sur elle ; cette hypothèse

⁷² La notion de « point focal » est empruntée à T. S. Schelling (cf. *Stratégie du conflit, op. cit.*).

⁷³ Observation n° 52, déjà citée.

⁷⁴ Idem (citation reconstituée approximativement à partir de mes notes).

⁷⁵ Observation n°51, déjà citée.

leur permettant donc de voter la confiance, afin de lui donner sa chance, sans préjugé, et de « parier » sur lui pour peser face au chef de l'État⁷⁶.

Il est très significatif de constater que les 11 députés SRC qui choisissent l'abstention dès le vote de confiance du 8 avril sont tous, à une seule exception⁷⁷, des membres des courants de « l'aile gauche », UMA et MLG, et, surtout, ayant déjà voté contre la majorité par le passé, notamment lors de la ratification du Pacte budgétaire européen ou de la transcription législative de l'Accord national interprofessionnel de janvier 2013. Le témoignage de Laurent Baumel illustre parfaitement l'hétéronomie dans la prise de décision que théorise Ivan Ermakoff⁷⁸ :

*« Moi, ce jour-là, je ne suis pas capable de faire [cette transgression]. Je dis : je ne la ferai que s'il y a d'autres gens comme moi qui la font, c'est-à-dire pas simplement les amis d'Henri Emmanuelli, ceux qui ont l'habitude de poser des actes transgressifs. Je ne le ferai que si Christian Paul le fait, que si Jean-Marc Germain le fait, et Germain dit "moi je ne le fais que si les autres le font", "et moi je ne peux pas le faire parce qu'il y a Aubry", et puis un tel... Et puis voilà, et donc en fait, on ne le fait pas, ce jour-là. »*⁷⁹

Ce vote pour l'approbation de la déclaration de politique générale n'empêche pas les députés critiques de redéfinir le sens politique de cet acte : ainsi, le soir-même, Laurent Baumel précise avoir voté « *l'investiture, non la confiance* », réduisant la portée symbolique de son vote à une simple « chance » laissée au Premier ministre de faire ses preuves, sans soutien inconditionnel sur le fond. C'est bien cette signification que les députés contestataires réunis en salle Colbert le 8 avril et ayant renoncé à s'abstenir veulent donner à leur geste.

Le phénomène inverse se produit le 29 avril. La « désacralisation » du vote a des effets : de la même façon que certains élus minimisent la portée du premier vote, Manuel Valls cherche au contraire à faire monter les enjeux symboliques du scrutin sur sa deuxième déclaration – en vain. De plus, le Premier ministre ne laisse cette fois-ci plus guère de doutes – et donc plus guère d'échappatoires aux hésitants – quant à son positionnement politique et son soutien total au contenu de la politique budgétaire voulue par François Hollande : devant les députés SRC⁸⁰, il martèle qu'il a été nommé par lui, pour appliquer sa politique.

La réunion des potentiels « frondeurs » ce même 29 avril⁸¹ montre les phénomènes d'alignements séquentiels collectifs, avec ces parlementaires qui cherchent à s'informer des

⁷⁶ C'est l'hypothèse que défendent le 8 avril certains intervenants dans la réunion de « l'appel des 100 » et de la réunion UMA, observations n°50 et 52 déjà citées.

⁷⁷ Celle de Philippe Noguès, dont c'est alors le premier vote dissident.

⁷⁸ *Ruling Onself Out, op. cit.* pp. 316-317.

⁷⁹ Entretien le 26 janvier 2016.

⁸⁰ En réunion de groupe le 29 avril, observation n°53 déjà citée.

⁸¹ Observation n°52, déjà citée.

prises de position des autres afin de les interpréter comme « signaux » permettant de jauger de l'ampleur possible de la dissidence. Les interventions, citées précédemment, de Pierre-Alain Muet et de Dominique Chauvel, en raison des propriétés de ces deux députés, présentent une saillance particulière, susceptible de faire converger les anticipations.

Le député du Rhône est un économiste reconnu, membre éminent de la majorité « sociale-démocrate » du PS, se définissant comme mendésiste et rocardien et ayant contribué au programme économique du parti sous Lionel Jospin et François Hollande. Lorsqu'il explique méthodiquement, avec son *ethos* de professeur d'économie, pourquoi, selon lui, la politique gouvernementale est inadaptée, sa parole pèse lourd et « respectabilise » l'abstention, qui n'est alors pas le monopole d'une traditionnelle « aile gauche » minoritaire. De même, la prise de parole exceptionnelle d'une députée « de base », maire d'une petite ville rurale, éloignée des jeux d'appareils et de courants, prêtant peu le flanc à l'accusation d'arrière-pensées carriéristes, rencontre un certain écho, comme en témoignent les applaudissements qu'elle reçoit.

De par les propriétés de ces acteurs, leurs interventions ne peuvent être disqualifiées comme des postures politiciennes aussi aisément que le seraient celles des habituels minoritaires. Ces prises de position particulièrement remarquées, chacun sachant que les autres les ont aussi probablement remarquées, sont ainsi de nature à faire évoluer les anticipations que font les potentiels abstentionnistes et à les rassurer sur les risques que représenterait leur abstention. Ces interactions contribuent de la sorte à faire converger 41 parlementaires vers une abstention volontaire, que leurs calculs leur font apparaître comme moins coûteuse et moins risquée que trois semaines auparavant.

C'est ainsi que sur ces 41 députés socialistes choisissant l'abstention, 26 d'entre eux ne sont pas issus des courants minoritaires de « l'aile gauche » et 13 n'ont encore jamais, jusqu'à cette date, fait défaut au Gouvernement pour l'adoption d'un projet de loi. Par ailleurs, cette décision collective ramène aussi vers l'abstention des députés « jusqu'au-boutistes », s'étant déclaré prêts à voter « contre », mais voyant dans cette position intermédiaire d'une abstention commune massive un moyen de renforcer la contestation interne. Les événements du mois d'avril 2014 se terminent par la constitution d'un groupe de « rebelles » ; les conséquences se prolongent jusqu'à la fin de la législature.

II. Un mouvement permanent toute la législature

La « fronde » parlementaire née en avril 2014 s'installe durablement dans la vie de la XIV^e législature, avec des contours imprécis et fluctuants mais autour d'un noyau dur solide : s'organisant et se structurant dans les débats parlementaires, elle étend son mode d'action, jusqu'à déplacer son combat dans le Parti socialiste lui-même (A). À partir de l'été 2015, la « fronde » connaît un certain essoufflement malgré des effets notables, avant de prendre une ampleur nouvelle en 2016 jusqu'à une crise politique profonde avec le pouvoir gouvernant (B).

A. Approfondissement et élargissement de la contestation (2014-2015)

Passé leur premier coup d'éclat, les « frondeurs » s'organisent pour peser dans les délibérations budgétaires et trouvent l'occasion de s'exprimer collectivement après la crise gouvernementale d'août 2014 : de nouveaux « tabous » sont enfreints avec des abstentions sur le budget et la confiance (1). Une véritable guérilla parlementaire s'engage avec le Gouvernement, ce bras-de-fer conduisant à la première utilisation, depuis dix ans, de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, instrument permettant au Gouvernement de s'imposer en faisant reposer les risques de l'escalade du conflit sur les « frondeurs » (2). Confinés jusqu'alors au groupe socialiste à l'Assemblée nationale, les débats internes se déplacent finalement au cœur du parti à l'occasion du congrès du PS de mi-mandat au cours duquel les « frondeurs » se divisent sur la stratégie partisane à adopter (3).

1) Structuration des « frondeurs » et aggravation des transgressions

L'effet le plus durable des événements parlementaires d'avril 2014 est la formation d'un nouveau « groupe dans le groupe » chez les socialistes. Dès le 8 avril, bien que la grande majorité des signataires de « l'appel des 100 » décident ce jour-là de voter « pour », leurs deux rencontres pour essayer de prendre une décision commune et de tracer des perspectives contribuent à donner corps à ce nouvel ensemble de parlementaires⁸². Leur abstention massive et concertée du 29 avril renforce la constitution d'un collectif. Les termes de « fronde » et de

⁸² Le collaborateur parlementaire d'un député frondeur dit ainsi de la réunion en salle Colbert le 8 avril que « *c'était un peu le serment du jeu de paume des frondeurs* [rires], *si on veut faire dans le grandiloquent* » (entretien en automne 2014, déjà cité).

« frondeurs », employés pour désigner le mécontentement dans la majorité parlementaire⁸³, deviennent des étiquettes désormais plus fermement attachées à ce groupe : les « frondeurs » sont ainsi identifiés et labellisés comme tels, y compris dans les médias.

D'autant que cette labellisation accompagne la structuration du mouvement à l'Assemblée nationale : les meneurs de la « fronde » et des différentes « sous-tribus »⁸⁴ qui la composent – notamment Christian Paul, Laurent Baumel, Jean-Marc Germain, Pascal Cherki et Pouria Amirshahi – s'efforcent d'organiser et de coordonner la démarche collective, mobilisant parfois leurs collaborateurs parlementaires spécifiquement à cette fin. La structuration de la « fronde » dans les semaines suivantes obéit à plusieurs impératifs : le respect du pluralisme et du consensus entre ses différentes « sous-tribus », la volonté de rester au sein de la majorité tout en défendant une politique alternative, l'ambition de se montrer « crédibles » et « constructifs » dans la formulation de leurs propositions. L'objectif revendiqué étant de « peser » le plus possible dans les délibérations sur les textes budgétaires à venir.

Les contours de ce groupe de « frondeurs » sont imprécis et fluctuants : la liste des abstentionnistes du 29 avril confère certes un critère « objectif » d'appartenance à la « fronde », mais la réalité est plus complexe et plus mouvante. Environ une vingtaine des députés SRC originellement signataires de « l'appel des 100 » début avril ne participent jamais ni aux votes, ni aux réunions des « frondeurs » – notamment toutes les personnes occupant des positions institutionnelles à l'Assemblée nationale, à la seule exception de la vice-Présidente Laurence Dumont, pour ce qui est de la présence aux réunions. Certains signataires, bien que faisant le choix de ne pas s'abstenir les 8 et 29 avril, continuent toutefois, au moins pendant un temps, de participer aux rencontres ultérieures des « frondeurs » : c'est le cas, donc, de Laurence Dumont, mais aussi, plus brièvement, d'Audrey Linkenheld⁸⁵ ou de Dominique Potier⁸⁶.

Les limites de la « fronde » comme « groupe dans le groupe » sont donc assez poreuses et évolutives : autour d'un noyau dur assez constant, on compte environ trente à quarante parlementaires physiquement présents lors des réunions qui se tiennent au mois de mai, qui ne correspondent pas tous exactement aux parlementaires traduisant leur « fronde » par leurs votes

⁸³ Solenn de Royer, « Après la défaite, la fronde des parlementaires PS », *Le Figaro*, 30 mars 2014. Cet article est le premier à utiliser le terme de « fronde » dans son titre et pour qualifier plus particulièrement les signataires du « contrat de majorité » alors sur le point d'être publié ; certains « frondeurs » lui attribuent l'invention de l'expression pour les désigner.

⁸⁴ Terme indigène, entendu lors de la réunion de la « Direction nationale UMA » du 13 mai 2014, au 3, rue Aristide Briand, prise en note sur ordinateur portable (observation n°64). Le terme désigne visiblement les « sensibilités » qui composent la « fronde ».

⁸⁵ Née en 1973, chargée d'études, ancienne conseillère puis directrice de cabinet de Martine Aubry à Lille, députée du Nord de 2012 à 2017.

⁸⁶ Né en 1964, agriculteur, membre du « Mouvement des Poissons Roses » qui revendique une identité chrétienne de gauche, député de Meurthe-et-Moselle depuis 2012.

lors des scrutins solennels. Selon ce que dit Christian Paul le 6 mai 2014⁸⁷, les invitations aux réunions, au moins les premières d'entre elles, sont envoyées à tous les signataires de la tribune initiale du « contrat de majorité » ; et la démarche collective est déclarée ouverte à tout parlementaire partageant leurs analyses et leurs objectifs.

Les « frondeurs » socialistes poursuivent donc leurs réunions : outre leur principal rendez-vous collectif hebdomadaire, toujours le mardi matin à 9h, soit une heure avant la réunion plénière du groupe SRC, des « groupes de travail » sur la politique budgétaire sont également mis en place. En effet, le 13 avril 2014⁸⁸, réunis sous la co-présidence de Laurent Baumel et Jean-Marc Germain, les « frondeurs » établissent leur feuille de route : considérant qu'il est trop tard pour être associés en amont aux arbitrages gouvernementaux, les contestataires décident d'élaborer des « *propositions constructives fortes* » pour les projets budgétaires bientôt déposés et la préparation du Budget de l'année 2015.

À cet effet, il est décidé de constituer trois « groupes de travail », chacun sous la responsabilité de deux parlementaires membres de « sous-tribus » différentes : un premier groupe sur la fiscalité des entreprises, pour discuter du pacte de responsabilité, des mesures de ciblage et des contreparties possibles pour la politique de l'offre, animé par Jean-Marc Germain et Fanélie Carrey-Conte⁸⁹ ; un deuxième sur les ménages, pour traiter du pouvoir d'achat, de la fiscalité et de la protection sociale, animé par Laurent Baumel et Audrey Linkenheld ; enfin un troisième sur la politique macro-économique, ayant pour mission, après les travaux des deux précédents, de « *faire du liant, donner une vision globale et produire un discours* », animé par Pascal Cherki et Pierre-Alain Muet.

Sous l'impulsion de ce dernier, les « frondeurs » décident de formuler dans l'immédiat des propositions alternatives restant dans le cadre de l'objectif de 3% de déficit public, sans s'interdire de contester ultérieurement ce « dogme ». Les grands équilibres convenus sont que le groupe « entreprises » doit permettre de « libérer » 20 milliards d'euros sur la politique de l'offre, une somme que le groupe « ménages » puisse « dépenser » pour soutenir le pouvoir d'achat. Ces choix, qui font rapidement l'objet d'un consensus parmi les « frondeurs »⁹⁰, illustrent leur volonté revendiquée de se montrer « crédibles » et « constructifs », quitte à modérer leurs propositions, tout en demandant des infléchissements budgétaires substantiels.

⁸⁷ Observation n°60, réunion des « frondeurs » dans une salle au 101, rue de l'Université, prise en note sur ordinateur portable.

⁸⁸ Observation n°62, réunion dans un bureau du Palais-Bourbon, prise en note sur ordinateur portable.

⁸⁹ Née en 1980, cadre dans le secteur associatif et mutualiste, ancienne cadre de l'UNEF, membre du courant UMA, députée de Paris comme remplaçante de la ministre George Pau-Langevin de 2012 à 2016.

⁹⁰ Dans cette réunion, Jean-Marc Germain se réjouit, avec un sourire, que « l'aile gauche » accepte ce cadre posé sans rechigner ; Pascal Cherki en rigole, répondant « *Mais nous sommes tous de gauche ici !* ».

À ce travail de fond s'ajoute tout un travail de communication publique : les « frondeurs », nommant leur collectif « Appel des 100 », se dotent en 2014 d'une identité visuelle propre (voir Image 1.1) et d'un site Internet dédié⁹¹ – accompagné d'une présence sur les réseaux sociaux *Twitter* et *Facebook* – sur lequel sont publiés leurs textes doctrinaux – la tribune originelle, la lettre au Premier ministre faisant des propositions budgétaires alternatives, leurs communiqués communs – ainsi que des articles de presse et des tribunes et éditoriaux de parlementaires membres du collectif, exposant leur démarche et leurs positions.

Image 1.1. Logo de « L'Appel des 100 », utilisé par les « frondeurs » dans leur communication à partir de mai 2014. Ce logo inspire par la suite ceux du collectif « Vive la gauche ! » et de la « Motion B : À gauche pour gagner ».



Le site publie notamment une réaction collective des « frondeurs » aux résultats des élections européennes en France le 25 mai 2014, qui voient les listes du Front national arriver en tête avec 24,86% pour la première fois de l'histoire, tandis que le Parti socialiste réalise ce qui est alors son plus mauvais résultat à ce scrutin, arrivant troisième au niveau national avec 13,98% – plus bas encore que les 16,48% obtenus cinq ans auparavant en 2009 et que les 14,49% de 1994 – avec une abstention de 57,57%. Cette très lourde défaite, dans la lignée de celle des élections municipales, est présentée par les « frondeurs » comme une raison supplémentaire de réorienter les politiques budgétaires européenne et nationale.

Les « groupes de travail » sur la politique budgétaire se réunissent plusieurs fois dès la semaine précédant les élections européennes et aboutissent à l'élaboration et la publication, le 9 juin 2014, d'une « Plateforme de l'Appel des 100 pour plus d'emplois et de justice sociale ». Démontrant encore une fois une volonté de « crédibilisation », ce document développe en plusieurs pages une politique budgétaire alternative à celle du Gouvernement mais, insiste-t-il, « à déficit inchangé », avec en annexes des tableaux comparatifs montrant les différences avec le programme gouvernemental et une infographie synthétisant ses grands équilibres.

⁹¹ <http://appeldes100.fr/>, aujourd'hui hors service (archives consultées grâce au site « Wayback Machine »).

Ce plan budgétaire alternatif consiste essentiellement à répartir différemment les 41 milliards du « pacte de responsabilité » et les 5 milliards du « pacte de solidarité » : les « frondeurs » proposent ainsi de ramener la politique de l'offre à 22,5 milliards tout en la ciblant sur « *l'industrie, la recherche et l'innovation* », et de porter le soutien au pouvoir d'achat des ménages à 18,5 milliards, auxquels s'ajoutent 5 milliards d'investissements publics locaux. En publiant cette « plateforme » programmatique, les « frondeurs » revendiquent de faire jouer un rôle accru à la majorité parlementaire, ainsi écrivent-ils : « *Nous avons conscience que ces inflexions excèdent par leur volume ce qui relève habituellement de la discussion budgétaire dans notre pays sous la V^e République* », tout en affirmant la légitimité démocratique de leur démarche et la pertinence de leur plan pour « *remettre notre pays sur de biens meilleurs rails* ».

Les « frondeurs » ont très vite l'occasion de défendre leurs propositions dans l'hémicycle : la première étape de la traduction législative du programme de stabilité gouvernemental arrive aux mois de juin et juillet 2014, avec les « collectifs budgétaires », c'est-à-dire les projets de lois rectificatives de finances et de financement de la Sécurité sociale. Ainsi, les « frondeurs » déclinent leur « plateforme » en une quinzaine d'amendements qu'ils déposent sur chacun des deux projets de loi et qu'ils se relaient pour défendre lors de l'examen en séance plénière⁹².

En vain, car à la demande du Gouvernement, l'ensemble des amendements proposés par les « frondeurs » sont rejetés un à un par les autres parlementaires socialistes présents, avec l'aide des députés d'opposition de droite, qui observent, parfois goguenards, les débats internes à la majorité. Ces divisions du groupe SRC mettent cependant parfois en péril l'issue des scrutins : le lundi 30 juin, le secrétaire d'État au Budget demande « la réserve des votes », comme le lui permet le Règlement de l'Assemblée nationale⁹³ ; c'est-à-dire que les votes des députés sur les amendements discutés sont reportés jusqu'au moment où il le décide, en l'occurrence le lendemain après-midi, lorsque les députés socialistes progouvernementaux sont suffisamment nombreux en séance pour lui assurer de ne pas être mis en minorité.

Devant le rejet de tous leurs amendements et afin de ménager leur appartenance à la majorité tout en revendiquant leur divergence de fond, les « frondeurs » décident de partager leurs votes. Le 1^{er} juillet 2014, sur le budget rectificatif de l'État, mettant notamment en œuvre les baisses d'impôt pour les ménages modestes, ils décident de voter « pour », à la seule

⁹² Tous ces amendements, ainsi que les vidéos des débats dans l'hémicycle, sont mis en ligne sur le site Internet de « L'Appel des 100 ».

⁹³ Compte rendu intégral de la 2^e séance du lundi 30 juin 2014, *Journal officiel de la République française*, n° 67 A.N. (C.R.), 1^{er} juillet 2014, p. 4956

exception de Christophe Léonard, qui s'abstient. Mais sur le budget rectificatif de la Sécurité sociale, contenant la majorité des nouvelles baisses de cotisations des entreprises et des gels de prestations sociales, l'abstention collective est de nouveau choisie. Ainsi, 35 députés SRC s'abstiennent volontairement le 8 juillet 2014 sur le projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale.

Cette deuxième démonstration de force de la « fronde », après celle du 29 avril, constitue une montée d'un cran dans l'échelle des transgressions parlementaires. Malgré l'importance symbolique du scrutin solennel du 29 avril, ce dernier reste un vote consultatif sur un document sans portée juridique. Celui du 8 juillet concerne un véritable projet de loi, de nature budgétaire, quand bien même il n'est, en l'occurrence, qu'une rectification en milieu d'année du budget de la Sécurité sociale. Si les abstentions passent de 41 à 35 – perdant dix députés⁹⁴ et en gagnant quatre nouveaux par rapport au 29 avril – c'est en partie, justement, parce que ces votes enfreignent une règle informelle mais importante : les scrutins de nature budgétaire signent l'appartenance ou non à la majorité⁹⁵. C'est donc un nouveau « tabou » que vient de faire tomber la « fronde » par cette nouvelle abstention massive. L'été parlementaire commence sur cette division majeure dans le groupe socialiste.

De façon tout à fait imprévue, l'actualité fournit une nouvelle occasion à la « fronde » de se manifester avec la crise gouvernementale déclenchée le 24 août, lors de la traditionnelle « Fête de la Rose » de la fédération socialiste de Saône-et-Loire, à Frangy-en-Bresse, sous l'égide d'Arnaud Montebourg, invitant cette année son collègue Benoît Hamon. Lors de leurs discours respectifs, les deux ministres, revendiquant à la fois leur « *loyauté* » et leur désir de « *peser au sein même du Gouvernement* », expriment des critiques sévères contre les politiques budgétaires européennes d'austérité et soutiennent une inflexion de la politique française. L'expression publique et forte de ces divergences conduit François Hollande et Manuel Valls à faire acte d'autorité pour réaffirmer les choix politiques gouvernementaux.

La formule choisie est celle d'une « démission-reconduction » : dès le lendemain, Manuel Valls présente au Président la démission du Gouvernement qu'il a formé moins de cinq mois auparavant ; le chef de l'État le charge immédiatement de constituer une nouvelle équipe, « *en cohérence avec les orientations qu'il a lui-même définies pour notre pays* », selon le communiqué de l'Élysée. En conséquence, Arnaud Montebourg et Benoît Hamon, ainsi que

⁹⁴ À noter cependant que parmi ces 10 figurent deux députés dont le mandat s'est achevé, remplaçant d'anciens ministres non reconduits dans le Gouvernement Valls, ces derniers reprenant leur siège début mai.

⁹⁵ Interrogé en privé, un député du courant UMA, abstentionniste le 29 avril 2014 mais votant « pour » le 8 juillet, participant toujours aux réunions des « frondeurs », me dit explicitement que cette règle d'appartenance à la majorité est la raison de son vote favorable. (Sa position évolue par la suite.)

leur collègue Aurélie Filippetti, ministre de la Culture qui leur a apporté son soutien, ne sont pas reconduits dans leurs fonctions. Sans y être constitutionnellement obligé, mais suivant la tradition établie depuis les années 1990, le Premier ministre prononce, le 16 septembre 2014, une deuxième déclaration de politique générale soumise au vote de l'Assemblée nationale. Profitant de la « clarification » opérée par le départ des ministres proches des « frondeurs », Manuel Valls réaffirme le cap voulu par le Président de la République.

Les conditions de ce nouveau vote de confiance sont très différentes de celles du premier, le 8 avril. Cette fois-ci, après les débats budgétaires et la « clarification » de l'été, les députés contestataires ne peuvent plus laisser le « bénéfice du doute » à Manuel Valls et espérer un infléchissement politique. La structuration du mouvement de « L'Appel des 100 », avec leurs réunions successives et leurs amendements communs, a créé un cadre collectif sur lequel les « frondeurs » peuvent s'appuyer. Enfin et surtout, les dizaines d'abstentions sur le programme de stabilité et, plus encore, sur le PLFRSS en juillet, ont produit un « effet de cliquet », rendant pensable l'abstention sur des scrutins marquant l'appartenance à la majorité.

C'est ainsi que le 16 septembre 2014, lors du scrutin public solennel sur la seconde déclaration de politique générale de Manuel Valls, 32 parlementaires du groupe SRC – dont les trois députés MRC – s'abstiennent volontairement, soit presque trois fois plus que le 8 avril. Si onze élus s'étant abstenus sur le PLFRSS ne le font pas cette fois-ci, l'abstention gagne huit parlementaires par rapport à juillet – dont François Lamy, ancien ministre de Jean-Marc Ayrault, non reconduit dans le premier Gouvernement Valls. Avec 269 « pour » et 244 « contre » sur 513 suffrages exprimés et 566 votants, le Premier ministre ne remporte qu'une majorité relative, avec seulement 25 voix d'avance. Désormais structurée, la « fronde » vient de franchir un nouveau palier symbolique.

2) De la guérilla parlementaire jusqu'au bras-de-fer du « 49.3 »

La session parlementaire de l'automne 2014 s'ouvre dans des circonstances propices à la poursuite du conflit entre Manuel Valls et la « fronde » socialiste, dont les débats budgétaires de juin et juillet ont été comme une « répétition générale », avant le long processus d'examen du Budget 2015. L'ampleur des abstentions dans le groupe majoritaire lors du « vote de confiance » du 16 septembre 2014 confirme le durcissement des positions des deux parties en conflit, conséquence de la « clarification » opérée par le passage au Gouvernement Valls II et le rétrécissement de la surface politique de l'équipe ministérielle, avec le départ de ministres emblématiques assurant un équilibre précaire des courants du PS. Ce basculement politique est

renforcé par la nomination, comme ministre de l'Économie, pour succéder à Arnaud Montebourg, de l'ancien directeur-adjoint de cabinet de François Hollande, pratiquement inconnu du grand public : Emmanuel Macron.

Le nouveau ministre trentenaire a de quoi incarner le tournant « social-libéral » du Président François Hollande aux yeux de ses détracteurs⁹⁶. Énarque et Inspecteur général des Finances ayant quitté relativement tôt la haute-fonction publique, selon la pratique connue sous l'expression de « pantouflage », il se distingue comme banquier d'affaires puis devient rapporteur général adjoint dans la commission présidée par Jacques Attali pour « la libération de la croissance », chargée de mission en juin 2007 par le nouveau Président Nicolas Sarkozy, et dont le rapport rendu en janvier 2008 est couramment considéré comme d'inspiration économiquement libérale. Brièvement adhérent du Parti socialiste en 2006 – il ne cotise qu'une seule année – et n'étant pas parvenu à obtenir un « fief électoral », il rejoint cependant la campagne de François Hollande et rentre dans son cabinet à l'Élysée après sa victoire. Comme proche conseiller du chef de l'État, il est réputé avoir inspiré sa politique économique, en particulier la politique de l'offre, avec le CICE puis le « pacte de responsabilité ».

Sa nomination, pour succéder au principal ministre incarnant « l'aile gauche » du Gouvernement, troisième homme de la primaire socialiste de 2011, symbolise la « clarification » voulue par Manuel Valls et la confirmation de son orientation politique économique et budgétaire⁹⁷. Plusieurs interventions médiatiques du Premier ministre affirment une sensibilité politique favorable aux entreprises, via des dépenses fiscales et des assouplissements du droit du travail destinés à relancer la croissance et l'emploi ; politique que les « frondeurs » critiquent comme étant selon eux contraire aux besoins économiques du pays, aux intérêts des classes moyennes et populaires, aux attentes de l'électorat de gauche et aux engagements passés du Parti socialiste.

C'est donc dans un climat de « guerre ouverte » au sein du groupe SRC et entre les « frondeurs » et Manuel Valls, que commence la période d'examen budgétaire. Comme chaque année, les mois d'octobre et novembre et dans une moindre mesure de décembre, sont largement consacrés à l'examen des budgets de l'État et de la Sécurité sociale pour l'année suivante, auxquels s'ajoute cette fois-ci une programmation quinquennale des comptes publics. Cela commence par l'examen conjoint du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 et du projet de loi de finances (PLF) pour 2015, celui-ci étant, conformément à la procédure, adopté en deux fois, d'abord la première partie fixant l'équilibre général et les

⁹⁶ Éric Hacquemand et Vincent Verier, « Un Mozart social-libéral à Bercy », *Aujourd'hui en France*, 27 août 2014.

⁹⁷ Ivan Best, « Emmanuel Macron, un anti-Montebourg à Bercy », *La Tribune*, 27 août 2014.

recettes, puis l'ensemble comprenant la seconde partie avec les dépenses ; entre ces deux parties, est examiné le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2015. Rejetés par le Sénat, où le Gouvernement ne dispose pas de majorité, ces trois textes sont adoptés définitivement par l'Assemblée nationale.

Après la « répétition générale » qu'ont été les débats parlementaires de juin et juillet, l'examen de ces trois projets de lois budgétaires en séance plénière est de nouveau le terrain d'une « guérilla parlementaire » au sein de la majorité socialiste. De nouveau, et avec les renforts des anciens ministres Benoît Hamon et Aurélie Filippetti, qui retrouvent leur mandat parlementaire le 27 septembre 2014, les « frondeurs » déposent collectivement une série d'amendements déclinant leurs propositions pour réorienter la politique gouvernementale ; ils les défendent pied à pied dans l'hémicycle contre l'avis du Gouvernement, lequel doit de nouveau faire usage, à plusieurs reprises, de la « réserve de votes », afin de retarder les scrutins tant que les députés socialistes « non-frondeurs » ne sont pas assez nombreux en séance pour repousser les amendements de leurs collègues et camarades de groupe.

Insatisfaits suite au rejet de tous leurs amendements, les « frondeurs » décident de nouveau d'une abstention collective, lors des cinq scrutins publics portant sur ces projets de loi, qui voient donc encore une fois plusieurs dizaine d'abstentions dans le groupe SRC : le 21 octobre, 40 abstentions (dont les trois députés MRC) sur le projet de loi de programmation des finances publiques et 39 abstentions sur la première partie du projet de loi de finances ; le 28 octobre, 35 abstentions sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale ; le 18 novembre, 37 abstentions sur l'ensemble du projet de loi de finances ; et enfin, le 16 décembre, 35 abstentions sur le même texte, en nouvelle lecture, après l'absence d'accord avec le Sénat⁹⁸.

Tous ces scrutins solennels confirment donc systématiquement la situation établie depuis le printemps, cette fois-ci lors des votes budgétaires annuels fondateurs, plutôt qu'une « simple » rectification budgétaire en cours d'année. À chacun de ces scrutins, le Gouvernement ne dispose que d'une majorité relative des votants pour faire adopter les recettes et dépenses qui conditionnent l'ensemble de sa politique pour l'année suivante. Les résultats confirment à la fois la stabilité de la « fronde » mais aussi le caractère fluctuant de ses frontières, puisque les abstentions varient de 35 à 37 députés socialistes (sans compter les parlementaires MRC, dans une démarche autonome). Au total, 31 élus du groupe SRC se sont abstenus sur la totalité de ces cinq scrutins budgétaires, mais 41 (ou 44 en comptant le MRC) l'ont fait sur au moins l'un des cinq. En comptabilisant les quatre précédents votes de l'histoire de la « fronde » – sur le

⁹⁸ Les adoptions du PLFSS en nouvelle lecture et en lecture définitive, les 25 novembre et 1^{er} décembre, et du PLF en lecture définitive le 18 décembre, sont faites à mains levées, donc sans liste nominale des votants.

programme de stabilité, le PLFRSS et les deux déclarations de politique générale du Premier ministre – 53 parlementaires SRC (56 en comptant le MRC) ont « froncé » au moins une fois sur les neuf occasions présentées, et 35 l’ont fait au moins cinq fois.

Un point cependant doit être souligné : l’autolimitation des « frondeurs » à l’abstention, sans aller jusqu’au vote « contre ». Ce choix collectif est revendiqué comme une volonté de rester membres de la majorité : traditionnellement, les votes budgétaires et les votes engageant la responsabilité gouvernementale sont les scrutins déterminant les contours de la majorité parlementaire : pour des membres du groupe majoritaire, dont est issu le Premier ministre, s’abstenir sur de tels scrutins représente donc déjà une transgression rare, sans pour autant constituer une entrée franche dans l’opposition. Cette autolimitation a des conséquences concrètes : le Gouvernement n’obtenant qu’une majorité relative des votants, si un nombre suffisant de « frondeurs » votaient « contre » plutôt que de s’abstenir, cette majorité relative se transformerait en mise en minorité.

Cependant, si cette autolimitation à l’abstention vaut pour la confiance et le Budget, la question se pose autrement pour les textes dits « ordinaires ». Justement, un projet de loi en préparation pendant cette période se dessine déjà comme le parfait candidat pour mettre à l’épreuve la détermination des « frondeurs » à franchir la ligne du vote « contre » lors d’un scrutin qui ne porte ni sur une loi budgétaire, ni sur la responsabilité du Gouvernement : un projet de loi, grand par sa longueur, comprenant de nombreuses dispositions de réformes économiques et sociales, préparé et bientôt défendu par le nouveau ministre de l’Économie.

Après sa nomination, Emmanuel Macron hérite en effet de son prédécesseur un projet de loi en préparation visant principalement à réformer les professions réglementées et renforcer la concurrence dans plusieurs secteurs. Jusqu’à sa présentation en Conseil des ministres le 10 décembre 2014, le projet s’enrichit de nombreuses dispositions touchant à différents secteurs ministériels, devenant un texte dense, transversal et qualifié de « fourre-tout », se donnant pour finalité, selon le ministre, de « déverrouiller l’économie française » par une série de libéralisations de simplification des réglementations. Plusieurs des mesures relatives au droit du travail ou à la fiscalité suscitent des critiques à gauche : la plus polémique et emblématique est l’assouplissement du travail le dimanche ; d’autres dispositions font également débat, comme l’allègement de la fiscalité sur les distributions d’actions gratuites ou l’instauration d’un barème pour les indemnités prud’homales.

L’année 2014 s’achève ainsi, après l’adoption définitive des lois budgétaires, avec la perspective d’une nouvelle montée graduelle de la « fronde » en janvier lors de la reprise prochaine de la session parlementaire sur la « loi Macron ». Dès la présentation du projet de loi

en Conseil des ministres, le collectif des « frondeurs », renommé « Vive la gauche ! » depuis août 2014, publie un communiqué fustigeant spécifiquement les mesures liées au travail du dimanche, et prévient qu'il « *s'opposera à ce texte, et si nécessaire, n'hésitera pas à voter "contre" »* ».

La reprise de la session parlementaire à la mi-janvier se fait dans un contexte national tragiquement chargé : les 7, 8 et 9 janvier 2015, des terroristes islamistes attaquent la rédaction du journal *Charlie Hebdo*, des policiers et une supérette casher, faisant dix-sept victimes ; en réaction, des « marches républicaines » se déroulent les 10 et 11 janvier à travers le pays, qui constituent le plus grand rassemblement de son histoire récente. Dans ces circonstances, le climat « d'union nationale » pèse sur les travaux parlementaires et laisse envisager une issue de compromis au sein de la majorité. Cependant, la politique reprend rapidement ses droits.

L'examen parlementaire du projet de loi « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » nécessite de très longs débats en séance plénière : trois semaines dans l'hémicycle, du lundi 26 janvier jusqu'au samedi 14 février. Le ministre impressionne favorablement et suscite des commentaires élogieux sur son respect de la délibération parlementaire, pour ses interventions longues et pédagogiques en réponse à chaque député et ses recherches de compromis. De nombreux amendements sont adoptés ; ils sont présentés par les défenseurs du texte comme le fruit d'une véritable « co-production législative ». Ils ne lèvent pas pour autant tous les points de désaccords : des députés SRC continuent de manifester leurs réserves ou leur hostilité à l'égard de plusieurs dispositions de la loi, non seulement parmi les « frondeurs », mais au-delà. C'est notamment le cas de Karine Berger, chargée des questions économiques au PS, qui défend la position officielle du parti, dont un compromis sur le travail dominical, mais dont les amendements proposés sont rejetés à la demande du ministre.

À l'issue des trois semaines d'examen, chacun des articles de la loi a été adopté par l'Assemblée nationale : l'ensemble du texte doit être soumis à un scrutin public solennel le mardi 17 février à 15h. Les nombreuses évolutions du texte laissent entrevoir la possibilité que les « frondeurs » décident, une nouvelle fois, de ne pas aller plus loin que l'abstention volontaire, s'épargnant le coût politique d'un vote « contre » un projet de loi gouvernemental et laissant donc celui-ci être adopté par une majorité relative des votants. Toutefois, la recherche d'un compromis achoppe sur le refus du Gouvernement d'instaurer un seuil minimum de majoration des heures travaillées le dimanche en cas d'accord social⁹⁹. Une prise de position publique particulièrement saillante accélère brutalement la donne : celle de Benoît Hamon.

⁹⁹ Marie Bellan, « Les trois jours qui ont fait basculer l'issue du vote », *Les Échos*, 18 février 2015.

Interrogé le dimanche matin¹⁰⁰, arguant notamment de ce compromis refusé, le désormais député des Yvelines annonce sa décision de voter « contre » le projet de « loi Macron », lors du vote solennel de mardi. Cette position de l'ancien ministre de Manuel Valls, désormais le « frondeur » le plus « visible » au Parlement, libère dans son sillage la voie aux « frondeurs » pour confirmer la même décision mais aussi, selon la presse – sans qu'il soit possible de faire un décompte précis – conduit à ce que d'autres parlementaires socialistes réticents envisagent l'abstention plutôt que de voter « pour ». Un déplacement de votes qui menace sérieusement l'adoption du texte le 17 février. D'autant que dans ses décomptes, le Gouvernement est confronté à une sérieuse inconnue : Karine Berger et ses plus proches alliés, dont la rapportrice générale Valérie Rabault, refusent catégoriquement, malgré les relances insistantes de conseillers ministériels et du Premier ministre lui-même, de faire connaître leur futur vote¹⁰¹.

La réunion plénière du groupe SRC le mardi 17 février au matin¹⁰² est particulièrement suivie et effervescente. Bruno Le Roux valorise les évolutions du texte au cours de son examen et assène qu'il y a « *d'autres formes d'expression pour exprimer une opinion propre* », mais que le vote « contre » est « *interdit par principe, par loyauté et par cohérence* ». Après six prises de parole dans la salle – dont celle de deux opposants au texte – le dernier à s'exprimer est Benoît Hamon : se plaçant ostensiblement devant le micro situé en face de la tribune où sont installés le président de groupe, le Premier ministre et le ministre de l'Économie, il affirme « *qu'il n'y a pas eu de compromis trouvé alors que c'était possible* » et expose pourquoi, d'après lui, le projet de loi « *désarme l'État, garant de la promesse républicaine* », raison pour laquelle il maintient, « *en conscience* », sa position.

Resté silencieux jusqu'alors, Manuel Valls prend la parole d'une voix initialement posée et lente, mais dont le rythme s'accélère à mesure qu'il hausse le ton. Rappelant la gravité du contexte, en référence aux attentats, il défend son ministre « *membre d'un Gouvernement socialiste et pleinement à son service* » et parle d'un « *moment de vérité et de responsabilité* ». Sur un ton très ferme, frappant du poing sur la table, il assène qu'en l'état des positions exprimées, le texte ne serait pas adopté, que son rejet serait très grave pour la famille socialiste : « *À cette seconde, en prenant en compte les positions exprimées par les uns et les autres, le*

¹⁰⁰ « Grand Jury RTL/ Le Figaro/ LCI », dimanche 15 février 2015.

¹⁰¹ Cet élément m'est confirmé par un ancien membre du cabinet de Manuel Valls, en entretien le 19 novembre 2019, et par un collaborateur d'une des parlementaires en question. Qui me confie également que la décision prise finalement aurait probablement été de ne pas prendre part au vote, ce qui revient dans les faits à une abstention, toutefois moins visible car non consignée comme telle dans le résultat du scrutin.

¹⁰² Observation n°73, salle Victor Hugo, prise en notes sur ordinateur portable depuis la mezzanine.

texte ne passe pas. Je ne dramatise pas : c'est la vérité ! Ce serait un gâchis majeur pour la majorité, un affaiblissement grave pour l'autorité de l'État et du Président de la République ».

Devant le risque évident de rejet du texte, un Conseil des ministres extraordinaire se tient le jour même, après la réunion du groupe SRC et avant le vote solennel, pour autoriser le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi, conformément à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. En conséquence et selon les termes de cet article, le texte est « *considéré comme adopté* » sans vote de l'Assemblée nationale, faute de l'adoption d'une motion de censure par la majorité absolue de ses membres. Manuel Valls est le premier à faire usage de cet article depuis Dominique de Villepin, dix ans auparavant en 2005, le premier socialiste depuis Pierre Bérégovoy en 1992 et le premier depuis la révision constitutionnelle de 2008, limitant son utilisation, outre les lois budgétaires, à un seul texte par session – lui permettant néanmoins de l'utiliser pour le même texte à l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture le 16 juin 2015 et en lecture définitive le 10 juillet.

En substituant à un vote sur une loi « ordinaire » un nouveau vote impliquant la confiance au Gouvernement, le Premier ministre renvoie les frondeurs à leur refus d'aller jusqu'à voter dans un sens qui impliquerait de le renverser, et donc leur autolimitation à l'abstention – c'est-à-dire, dans le cas d'une motion de censure, au fait de ne pas prendre part au vote. La motion de censure déposée par l'opposition est rejetée le 19 février, aucun socialiste ne mêlant ses voix à la droite pour la soutenir. L'adoption de la « loi Macron » fait encore monter d'un cran la conflictualité dans le groupe SRC, prouvant que la « fronde » est capable de mettre en danger les projets gouvernementaux, forçant le Premier ministre à user d'une arme constitutionnelle pour éviter un vote et écarter ce danger.

3) Déplacement du conflit au Parti socialiste et ambivalences du congrès

Après l'adoption de la loi « Macron », le bilan de la « fronde parlementaire » à l'Assemblée nationale est limité. Les parlementaires socialistes contestataires sont parvenus à rassembler trente à quarante de leurs collègues lors de votes cruciaux pour la politique gouvernementale ; mais ils n'ont pas réussi à entraîner de nouveaux ralliements au-delà d'un « plafond de verre » d'une quarantaine de députés par vote et ils se sont toujours refusés à franchir la ligne rouge du vote « contre » sur la confiance et le Budget. Les « frondeurs » sont donc restés impuissants à mettre en échec la politique gouvernementale, via des lois budgétaires ou des textes sur lesquels le Gouvernement peut engager sa responsabilité.

La révision constitutionnelle de 2008 empêche certes Manuel Valls de faire usage de l'article 49 alinéa 3 pour un autre projet de loi ordinaire que la « loi Macron » jusqu'à la fin de la session parlementaire ordinaire 2014-2015. Mais l'essentiel des politiques gouvernementales combattues par les « frondeurs » sont désormais adoptées et promulguées ; rien ne laisse présager qu'il en sera autrement lors la session parlementaire suivante, notamment au moment de l'adoption des prochaines lois de finances et de financement pour l'année 2016.

C'est pourquoi la prochaine cible des « frondeurs » est le Parti socialiste : une large part de leur discours se fonde sur l'affirmation que la politique gouvernementale, qu'ils contestent, est différente, voire contraire, aux engagements du candidat et du parti lors des élections présidentielle et législatives de 2012 et n'est donc pas celle choisie par les électeurs ; ils estiment que ce tournant politique et idéologique, décidé par François Hollande et exécuté par Manuel Valls, n'ayant jamais été validé par les militants socialistes et traduit dans les textes doctrinaux du PS, les règles de discipline partisane ne peuvent leur être opposées.

Dès le début de la « fronde » en avril 2014, les socialistes contestataires demandent avec insistance un nouveau congrès pour fixer officiellement l'orientation politique du parti. Ils espèrent faire la démonstration de leur majorité idéologique, avec l'objectif implicite que cela habilite les parlementaires SRC à imposer des infléchissements au Gouvernement Valls. *A minima*, un congrès du PS serait, d'après eux, la seule façon légitime de trancher les débats qui divisent la majorité socialiste au Parlement.

Au cours des deux premières années de la législature, après le congrès de Toulouse, le Parti socialiste est resté relativement inactif et inaudible dans le débat public et éloigné de la vie parlementaire. Après la défaite des élections municipales, le changement de Gouvernement est aussi l'occasion d'un changement à la tête du Parti socialiste : le Premier secrétaire Harlem Désir, dont le manque d'autorité et de charisme est perçu comme un handicap pour la majorité, est nommé secrétaire d'État aux Affaires européennes et remplacé au PS par le député de Paris Jean-Christophe Cambadélis. Ce dernier avait été écarté du poste, qu'il convoitait déjà, en 2012, car alors considéré comme trop incontrôlable, mais apparaît désormais comme le seul candidat possible pour le pouvoir gouvernant afin de « tenir » le parti : sa désignation, voulue par le chef de l'État, est statutairement décidée par le Conseil national du Parti socialiste le 15 avril 2014.

En raison à la fois des rivalités entre les courants de l'aile gauche – en particulier entre le courant UMA et la motion MLG d'Emmanuel Maurel – et de la convergence naissante avec d'autres « sensibilités » du parti dans le mouvement « frondeur » à l'Assemblée nationale, les cadres socialistes opposés à l'élection de Jean-Christophe Cambadélis se réunissent autour de la candidature de compromis d'un quasi-inconnu : le Premier secrétaire de la fédération

socialiste départemental de la Nièvre, Sylvain Mathieu, réputé proche d'Arnaud Montebourg. Surtout, les courants UMA et MLG prévoient de déposer une motion préalable pour demander une direction collégiale et l'organisation rapide d'un congrès national.

Le Conseil national du PS du 15 avril se déroule dans les locaux de l'Assemblée, dans la salle Victor Hugo où se tiennent les réunions plénières hebdomadaires du groupe SRC le mardi matin¹⁰³. La motion préalable, déposée par les courants minoritaires, est rejetée : 54 voix « pour » et 131 voix « contre ». Présentant sa candidature, Jean-Christophe Cambadélis met en avant l'organisation des « *États-généraux du socialisme* » d'ici la fin de l'année, pour débattre de la ligne politique, plutôt qu'un congrès qui « enfermerait » le débat affirme-t-il ; essayant de rassurer sur sa volonté d'être autonome vis-à-vis du pouvoir gouvernant, à l'origine de sa désignation, il conclut en déclarant : « *Pourquoi voulez-vous qu'à 62 ans, j'entame une carrière de béni-oui-oui ?* ». Sylvain Mathieu, beaucoup plus sévère à l'égard de la politique conduite depuis deux ans, invite le parti à ne pas se contenter de relayer la politique du Gouvernement, mais à faire « *remonter les attentes de la base et du terrain* ».

Le vote a lieu à bulletins secrets : sur 231 votants et 219 suffrages exprimés, 72 se portent en faveur du Premier fédéral de la Nièvre et 147 pour le député de Paris, officiellement élu Premier secrétaire du PS. D'après les commentaires entendus dans la salle au moment de la proclamation des résultats, ceux-ci montrent une unité solide et inédite des sensibilités minoritaires, même si le cœur de la majorité des cadres du parti ratifie sans difficulté le choix du Premier secrétaire souhaité par François Hollande et Manuel Valls.

Bien que la perspective du prochain congrès national soit repoussée par la nouvelle direction à la fin de l'année 2015, des courants alternatifs commencent à se structurer dans l'appareil partisan, à partir de mouvements nés dans le groupe parlementaire. C'est bien sûr le cas de la « fronde » : désireux d'élargir leur audience et d'associer les militants socialistes à leur démarche, les parlementaires du collectif de « L'Appel des 100 », structuré comme tel à partir de mai 2014, préparent pour la rentrée politique un grand rassemblement en marge de l'université d'été annuelle du Parti socialiste à La Rochelle, pour refonder leur collectif sous le nom de « Vive la gauche ! » (VLG), dont le logo et le site Internet reprennent la charte graphique de « L'Appel des 100 ».

L'actualité gouvernementale donne à leur initiative une acuité nouvelle, puisque la « fête de la Rose » à Frangy-en-Bresse, qui provoque la crise gouvernementale et la nomination du Gouvernement Valls II, a lieu exactement une semaine avant l'université d'été du PS. Le

¹⁰³ Observation n°56. Ayant appris l'heure et le lieu du Conseil national du PS plus tôt dans la journée, j'en profite pour me glisser dans la mezzanine de la salle Victor Hugo et y assister, le prenant en notes sur ordinateur portable.

samedi 30 août au matin¹⁰⁴, dans l’amphithéâtre bondé de la faculté des lettres de La Rochelle, les parlementaires « frondeurs » se succèdent à la tribune pour expliquer les raisons de leur action, sous les applaudissements et les encouragements d’un public de militants socialistes acquis à leur cause. Si les ministres déçus décident de ne pas se rendre à ce rassemblement, où leur présence n’était pas prévue, un ministre encore en fonction vient cependant y assister : Christiane Taubira, ministre de la Justice, s’installe, en compagnie d’une nuée de caméras et de micros, au premier rang de l’amphithéâtre, manifestant un soutien silencieux ne remettant pas en cause sa place au Gouvernement – quoique la question soit posée dans les médias.

Ce rassemblement se conclut par la publication d’un « appel de la Rochelle » en direction des militants du PS. Dans les mois suivants, les différentes « sensibilités » et cadres participant au nouveau collectif « Vive la gauche ! » commencent à structurer le mouvement dans l’appareil, par l’organisation de réunions militantes décentralisées et de rencontres avec des personnalités extérieures, ainsi que par la production de contributions programmatiques, notamment dans le cadre des « États-généraux » organisés par la direction du PS¹⁰⁵. Cette activité prolonge dans le parti la « fronde » parlementaire et crée les bases d’un futur courant.

Parallèlement, le groupe SRC voit aussi la naissance d’un autre courant potentiel. Suite à leurs scénarios budgétaires alternatifs proposés en avril 2014, les députées Karine Berger et Valérie Rabault se rapprochent d’un autre collectif socialiste formé en 2012, la « Gauche forte », animé à l’Assemblée nationale par les députés Alexis Bachelay¹⁰⁶ et Yann Galut¹⁰⁷. Les quatre parlementaires fondent, le 9 juillet 2014 en salle Colbert à l’Assemblée nationale¹⁰⁸, un nouveau collectif intitulé « Cohérence socialiste » et publient leur manifeste le mois suivant¹⁰⁹. Leur démarche cherche visiblement à se situer entre la « fronde » et le Gouvernement. Tout en partageant une large part des critiques formulées contre la politique budgétaire, les fondateurs de « Cohérence socialiste » se distancient de la méthode de « guérilla parlementaire » ; ils insistent en revanche sur le rôle que devrait jouer le parti pour trancher les débats sur la ligne politique et faire respecter ses engagements.

Ces différents courants en formation trouvent un débouché plus tôt que ne le prévoyait la direction. Depuis la révision des statuts du PS validée par le congrès de Toulouse, les congrès

¹⁰⁴ J’assiste à l’université d’été du PS et aux rassemblements annexes en tant que militant. Je n’ai alors pas pris en notes, en tant qu’observateur, les événements et les propos, qui sont décrits de mémoire.

¹⁰⁵ Le site Internet <http://www.vivelagauche.fr>, aujourd’hui hors service (archives consultées via le site « Wayback Machine »), donne un aperçu de cette structuration du mouvement dans le parti.

¹⁰⁶ Né en 1976, attaché territorial jusqu’à son élection comme député des Hauts-de-Seine (2012-2017).

¹⁰⁷ Né en 1966, avocat, ancien cadre de SOS-Racisme, député du Cher en 1997-2002 puis 2012-2017.

¹⁰⁸ Réunion à laquelle j’assiste, là encore moins comme observateur scientifique que comme citoyen et militant.

¹⁰⁹ Karine Berger, Yann Galut, Valérie Rabault, Alexis Bachelay, *Contre la mort de la Gauche*, Cohérence socialiste, Saint-Amand-Montrond, 2014, 144 pages.

nationaux du parti ne sont plus fixés tous les trois ans mais, selon l'article 3.2.1, « *dans les six mois suivant les élections présidentielle et législatives* », comme le fut le congrès de Toulouse, et « *également à mi-mandat* ». Soit, potentiellement, dès l'automne 2014. Ainsi, le 13 octobre, la fédération de la Nièvre saisit la Haute Autorité éthique du PS, indépendante de la direction, pour lui demander d'imposer l'organisation d'un congrès avant fin 2014 ou, au plus tard, début 2015. La HAE donne raison à la fédération « frondeuse » : elle enjoint la direction du parti à « *ne pas dépasser un délai raisonnable de report par rapport à l'esprit du texte* » et de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour entamer le processus de préparation du Congrès* » pour le premier semestre 2015¹¹⁰.

La direction de Jean-Christophe Cambadélis obtempère : le prochain congrès national est fixé à Poitiers du 5 au 7 juin 2015, avec le vote des militants socialistes sur les motions d'orientation le 21 mai et pour l'élection du Premier secrétaire le 28 mai. La bataille est donc lancée pour déterminer l'orientation politique et le contrôle du Parti socialiste. Cependant, loin d'opérer une « clarification » dans un sens ou dans un autre, le congrès de Poitiers fait perdurer le *statu quo*, y compris l'ambivalence de la position officielle du PS vis-à-vis de la politique gouvernementale, et ce en raison d'une division stratégique des « frondeurs ».

La phase des « contributions générales », déposées le 6 février 2015, donne un premier aperçu des forces en présence. Le Premier secrétaire sortant dépose une contribution¹¹¹ signée par un total de 30 parlementaires SRC, parmi lesquels le Président de l'Assemblée Claude Bartolone, le président du groupe Bruno Le Roux et l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Le texte ménage savamment différentes sensibilités : exprimant sa « loyauté » au pouvoir gouvernant, il présente un programme bien distinct de la politique gouvernementale. Tout en félicitant les socialistes au pouvoir depuis 2012, la contribution demande aussi, sans les présenter tels quels, de sérieux infléchissements, notamment un ciblage du CICE et une réforme fiscale renforçant la progressivité de l'impôt, regrettant qu'elle n'ait pas été faite.

Si les membres du Gouvernement ne signent aucune contribution, la seule qui défende explicitement et entièrement l'orientation gouvernementale est celle déposée par le « Pôle des réformateurs »¹¹² : signée par 22 députés du groupe SRC, elle insiste longuement sur la perte de compétitivité comme étant le principal problème de l'économie française, appelle à se

¹¹⁰ Avis de la Haute Autorité Éthique du Parti socialiste sur la date du congrès, rendu le 7 novembre 2014.

¹¹¹ « Unir pour faire vivre la République – les chantiers de l'égalité », contribution générale présentée par Jean-Christophe Cambadélis et le Secrétariat national au congrès national de Poitiers du PS de 2015.

¹¹² « Inventer l'avenir », contribution générale déposée par le Pôle des réformateurs.

débarrasser des « *apories de la pensée socialiste* » et préconise, pour relancer l'emploi, de poursuivre la « *baisse du coût du travail* » et l'allègement de la fiscalité sur les entreprises.

Les « frondeurs » socialistes sont dispersés sur plusieurs contributions ; trois textes reçoivent principalement leurs signatures : une contribution déposée au nom du collectif « Vive la gauche ! »¹¹³, une autre au nom du courant UMA de Benoît Hamon qui inclut également des proches d'Arnaud Montebourg¹¹⁴, une troisième enfin soutenue par les proches de Martine Aubry¹¹⁵. Ces trois textes présentent des convergences de fond, dans le sillage de toutes les revendications « frondeuses » depuis le mois d'avril 2015 : de la réforme fiscale à l'encadrement de la politique de l'offre, en passant par le ralentissement de la réduction des déficits, une régulation bancaire renforcée et un plan d'investissements écologistes.

Toutefois, autant les deux premières présentent des profils de signataires très semblables, autant la contribution « aubryste » se distingue. La contribution VLG est signée par 22 députés, ayant tous frondé¹¹⁶, la contribution UMA par 22 députés également, dont 21 « frondeurs », et les deux textes ont 11 signataires en commun. En revanche, la contribution « aubryste » a une base plus large : elle est signée par 30 députés SRC dont seulement 16 ont « frondé » au moins une fois, et 8 (dont 7 « frondeurs ») sont signataires d'une des deux autres. Cette situation augure de la division stratégique qui, au moment du dépôt des motions d'orientation, le 11 avril 2015, sépare les « frondeurs aubrystes » des autres.

En effet, au même moment où le « Pôle des réformateurs » renonce à présenter sa propre motion et se range derrière le Premier secrétaire, ce dernier parvient à convaincre Martine Aubry de le soutenir : les « frondeurs » venus des cercles de la maire de Lille, Jean-Marc Germain en tête, passent un compromis avec la direction sortante. La motion dont Jean-Christophe Cambadélis est le premier signataire¹¹⁷ présente ainsi une ambiguïté manifeste : signée par la totalité des membres PS du Gouvernement, dont Manuel Valls, ainsi que par Martine Aubry et par 202 députés du groupe SRC à l'Assemblée nationale, dont les dirigeants du groupe mais aussi 12 élus ayant « frondé » au moins une fois, elle est très laconique pour défendre la politique gouvernementale, mais reprend la majorité des propositions « frondeuses », y compris sur la politique de l'offre et la fiscalité.

¹¹³ « Le choix de l'espoir, contribution de Vive la gauche ! », contribution générale présentée par Laurent Baumel.

¹¹⁴ « L'optimisme de la volonté », contribution générale présentée par Guillaume Balas.

¹¹⁵ « Pour réussir », contribution générale présentée par Jean-Marc Germain.

¹¹⁶ Je détermine le fait « d'avoir frondé » par le fait de s'être abstenu au moins une fois lors des neuf scrutins caractéristiques de la « fronde » en 2014.

¹¹⁷ « Motion A : Le Renouveau socialiste », présentée par Jean-Christophe Cambadélis.

Les autres « frondeurs », quant à eux, présentent ensemble leur propre motion, intitulée « À gauche pour gagner ! »¹¹⁸, signée par 33 députés SRC, dont 30 ayant « frondé ». Le premier signataire – et candidat à la fonction de Premier secrétaire – est Christian Paul, coordinateur initial de « L’Appel des 100 », qui s’impose comme candidat de consensus entre les différentes sensibilités de la « fronde », notamment en raison des rivalités entre les précédents courants de « l’aile gauche » qui ne peuvent s’entendre sur un de leurs chefs de file – Benoît Hamon se voyant notamment reprocher sa participation au premier Gouvernement Valls.

La division des frondeurs entre deux textes et le compromis ambivalent présenté par la motion de la direction sortante contribuent sans doute à la victoire très nette de celle-ci, laquelle rallie environ 60% des 70 000 militants qui votent le 21 mai 2015. La motion des frondeurs recueille un peu moins de 30% des suffrages militants, tandis que les « non-alignés » menés par Karine Berger¹¹⁹, avec au total 7 députés SRC – dont un « frondeur », Arnaud Leroy – obtiennent presque 10%. Une semaine après, Jean-Christophe Cambadélis est confortablement reconduit à son poste avec plus de 70% des suffrages exprimés.

À l’issue du congrès de Poitiers, la direction sortante garde donc solidement le contrôle de l’appareil, au prix cependant d’un accord avec certains « frondeurs » et surtout d’un texte d’orientation reprenant officiellement leurs demandes. Estimant disposer d’une base pour peser sur le PS, les autres « frondeurs » entendent poursuivre leurs actions au sein du parti et tenter de constituer des « majorités d’idées » avec les soutiens de Karine Berger et les anciens « frondeurs aubrystes » ayant intégré la motion majoritaire.

B/ Le calme avant la tempête : vers une crise politique aigüe (2015-2016)

Après la reconduction de la direction du PS, la « fronde » connaît un certain essoufflement, tout en engrangeant certains succès dans le parti et le groupe socialistes (1). Mais le conflit politique entre le pouvoir gouvernant et ses parlementaires atteint ses deux apogées en 2016, à l’occasion de deux projets de loi qui déchirent la majorité : d’abord le projet de révision de la Constitution suite aux attentats terroristes de novembre 2015 (2), ensuite une profonde réforme du Code du travail, qui déclenche un grand mouvement social et conduit à une crise politique d’une gravité sans précédent dans le groupe à l’Assemblée nationale (3).

¹¹⁸ « Motion B : À Gauche, pour gagner ! », présentée par Christian Paul.

¹¹⁹ « Motion D : La Fabrique », présentée par Karine Berger.

1) Reflux des votes divergents et « victoire posthume de la fronde »

Sans avoir tranché définitivement les conflits au sein du groupe SRC à l'Assemblée nationale, le congrès de Poitiers marque cependant un tournant : le Premier secrétaire, désormais légitimé sur son nom par le vote militant, peut proclamer que « *la fronde, c'est fini !* » et Christian Paul lui-même admet devoir « *tourner la page de ce que les médias ont appelé la fronde parlementaire* »¹²⁰. De très rares « frondeurs » prennent acte de ce qu'ils considèrent une défaite dans ce « congrès de la dernière chance » en quittant le parti majoritaire : c'est le cas du député Philippe Noguès, qui démissionne du PS et groupe SRC dès juin 2015.

Toutefois, l'ambivalence volontaire de la ligne politique sur laquelle la direction sortante est massivement reconduite ouvre la voie à la poursuite du rapport de forces à l'intérieur de la majorité parlementaire socialiste : si les membres PS du Gouvernement revendiquent le résultat du congrès comme une légitimation de leur politique par le vote militant, les « frondeurs », divisés entre deux motions, comptent tirer parti de toutes les concessions de fond accordées par Jean-Christophe Cambadélis pour rallier les « aubrystes », les membres de la « motion B » ne se privant pas de pointer le « double-langage » et les contradictions internes de la « motion A »¹²¹.

Le prochain rendez-vous parlementaire important, dans cette configuration nouvelle pour la « fronde », est, à l'automne 2015, l'examen des projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale pour l'année 2016. Après la bataille parlementaire entre gouvernants et « frondeurs » qu'a été la période budgétaire de l'automne 2014, la suivante est très attendue : le Budget 2016 est le dernier Budget annuel complet de la XIV^e législature et du quinquennat présidentiel de François Hollande, la dernière occasion donc pour le pouvoir gouvernant de mettre en œuvre sa politique de l'offre et de réduction des déficits – mais aussi, pour le PS, via ses parlementaires, d'inscrire dans les lois budgétaires ses positions officielles.

La stratégie des « frondeurs aubrystes » ralliés à la motion Cambadélis trouve sa traduction dès le mois de juillet 2015. Sur proposition du Premier secrétaire, le Bureau national du Parti socialiste décide, le 29 juin, de la création d'une « Commission Budget 2016 » chargée de « *décliner dans les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale les orientations économiques et financières approuvées par les militants lors du Congrès de Poitiers* »¹²².

¹²⁰ Frédéric Durand, « Au PS, chacun cherche son chat », *L'Humanité*, 5 juin 2015.

¹²¹ Marie Simon, « Congrès du PS : les frondeurs attendent Cambadélis au tournant », *L'Express*, 4 juin 2015.

¹²² « Six mesures économiques et fiscales pour réussir la fin du quinquennat », Rapport de la commission Budget 2016 du Parti socialiste, 27 juillet 2015.

Installée le lundi 6 juillet, elle est composée de 10 parlementaires socialistes et d'un secrétaire national du PS ; son président est le député Guillaume Bachelay¹²³ et son rapporteur n'est autre que Jean-Marc Germain, chef de file des « frondeurs aubrystes » ayant rejoint la motion majoritaire. Les neuf autres membres de la commission comptent cinq représentants de la « motion A », dont Dominique Lefebvre et Christophe Caresche¹²⁴, fervents soutiens du Gouvernement, trois personnes de la « motion B », dont les deux députés « frondeurs » Laurent Baumel et Fanélie Carrey-Conte, et enfin Karine Berger, pour sa propre « motion D ».

Selon les annexes de son rapport¹²⁵, la commission Budget 2016 du PS mène un intense travail au mois de juillet 2015, se réunissant 18 fois en trois semaines pour de multiples auditions (des membres du PS en responsabilité au Gouvernement, à l'Assemblée ou au parti, mais aussi de représentants syndicaux et patronaux, représentants de collectivités territoriales et d'experts économiques) et des réunions sur la rédaction du rapport et de ses propositions phares. Après sa finalisation lors de la dernière réunion le 27 juillet, le texte est adopté le soir-même en Bureau national du Parti socialiste, avec 29 voix « pour », une seule voix « contre », 3 abstentions et 5 personnes ne prenant pas part au vote.

Rédigé par Jean-Marc Germain, le rapport de la commission Budget 2016 devient alors officiellement la position du parti majoritaire pour les prochaines lois de finances et de financement de la Sécurité sociale. Le rapport explique avoir basé ses travaux sur « *les orientations de la motion majoritaire* », tout en relevant qu'elles se recoupent « *très largement avec celles des autres motions* », énumérant, pour illustrer, les demandes d'investissements publics et privés, des conditions et contreparties aux aides aux entreprises, une réforme fiscale rendant l'imposition sur le revenu plus progressive.

De ce fait, les six propositions formulées par le rapport Germain au nom du PS sont dans la droite ligne des programmes « frondeurs » : 6 milliards d'investissements numériques et écologiques locaux, réduction dégressive de la CSG, ciblage du CICE sur la recherche et l'innovation, contreparties contraignantes au CICE, réduction dégressive des cotisations sur les bas-salaires et enfin une conférence sociale au printemps 2016. L'enjeu discuté au Bureau national du PS est moins le fond des propositions que ce que doit être l'action des parlementaires socialistes si le Gouvernement Valls ne les reprend pas à son compte.

¹²³ Né en 1974, ancien collaborateur de Laurent Fabius, qu'il remplace à l'Assemblée nationale comme député de Seine-Maritime de 2012 à 2017, lorsque celui-ci est nommé ministre puis président du Conseil constitutionnel.

¹²⁴ Né en 1960, avocat, député de Paris (1997-2017), membre fondateur du « Pôle des réformateurs ».

¹²⁵ « Six mesures économiques et fiscales ... », rapport déjà cité.

L'examen budgétaire de l'automne 2015 à l'Assemblée nationale présente différentes facettes. On constate d'abord une baisse objective de la « fronde », qui se manifeste par la réduction massive du périmètre des votes divergents au sein du groupe SRC lors des scrutins solennels sur les PLF et PLFSS. Pour la première fois, un député SRC, Pouria Amirshahi, va jusqu'à voter « contre », mais le nombre d'abstentions est divisé par plus que deux par rapport à l'année précédente : on compte ainsi, dans le groupe majoritaire, un vote « contre » et 18 abstentions volontaires le 20 octobre 2015 sur la première partie du PLF pour 2016, ainsi que la semaine suivante, le 27 octobre, sur le PLFSS pour 2016 ; et, enfin, le 17 novembre, un vote « contre » et seulement 15 abstentions sur l'ensemble du PLF.

Et ce alors que le Gouvernement ne cède rien dans le contenu et que les grands équilibres budgétaires ne sont pas significativement modifiés pendant les délibérations. L'échec de la « guérilla parlementaire » menée sur le Budget l'année précédente et la défaite du congrès semblent produire un véritable essoufflement de la « fronde », puisque seuls 20 députés SRC au total – en cumulant les parlementaires qui transgressent au moins une fois la consigne de vote sur les trois scrutins cités – persistent à exprimer une divergence lors des votes solennels.

Ces 20 parlementaires sont presque tous issus de la « motion B », à l'exception d'un signataire de la « motion A » et d'une députée n'en ayant signé aucune ; cependant 14 autres signataires de la « motion B » ne manifestent pas de vote divergent à cette occasion, alors que 11 d'entre eux l'avaient fait l'année précédente¹²⁶. Les votes dissidents lors des votes budgétaires ne semblent plus être des actions concertées du collectif « frondeur » ou, en tout cas, ne les mobilisent plus autant, même si le nombre de votes divergents dans le groupe majoritaire reste exceptionnellement élevé par rapport à la norme « pré-fronde ».

Toutefois, la lassitude devant les échecs répétés et l'absence de résultats concrets obtenus par la « guérilla parlementaire », n'est pas la seule raison du reflux de la « fronde ». Certains rebondissements de l'examen budgétaire de cet automne 2015 donnent des motifs de satisfaction aux socialistes contestataires : même si les grands équilibres budgétaires restent essentiellement inchangés et que la plupart des propositions du rapport Germain restent lettre morte, les amendements socialistes déposés et maintenus contre l'avis du Gouvernement, au-delà des députés « frondeurs », sont plus nombreux et quelques rares sont adoptés¹²⁷.

Surtout, l'adoption d'un amendement spécifique mérite une attention particulière : l'amendement n° II-928 portant article additionnel après l'article 34 du projet de loi de finances,

¹²⁶ Sachant que Philippe Noguès, ancien membre de la « motion B », siège désormais parmi les non-inscrits, et vote « contre » lors de chacun de ces scrutins.

¹²⁷ Des exemples de tels amendements sont développés au chapitre quatre.

dont le premier signataire est l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Long et technique, cet amendement vise à modifier le code général des impôts, pour rapprocher l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution sociale généralisée (CSG) dans un même « impôt citoyen sur le revenu » et, surtout, opérer une réduction dégressive de la CSG pour les bas revenus, renforçant ainsi la progressivité globale de l'imposition sur le revenu.

Cet amendement est l'aboutissement d'une démarche ancienne, à la fois des « frondeurs » et de Jean-Marc Ayrault. Les défenseurs socialistes d'une réforme fiscale qui rendrait la CSG progressive et la rapprochait de l'IR la présentent comme une vieille revendication du PS et, surtout, une revendication reprise dans l'engagement n°14 du programme présidentiel de François Hollande, prévoyant que « *la contribution de chacun sera rendue plus équitable* » et visant « *la fusion à terme de l'impôt sur le revenu et de la CSG* ».

Cette évolution de la CSG figure, dès juillet 2013, dans les propositions fiscales formulées par les quatre « sensibilités » socialistes qui deviennent, mois d'un an plus tard, les initiatrices de la « fronde ». En novembre 2013, cherchant à reprendre la main sur l'action gouvernementale, le Premier ministre d'alors, Jean-Marc Ayrault, annonce, de sa propre initiative, le chantier d'une grande refondation de la fiscalité¹²⁸ ; son projet reçoit le soutien de « l'aile gauche » du PS, mais est rapidement éclipsé par l'annonce présidentielle du « pacte de responsabilité » en janvier 2014 et abandonné après son départ de Matignon. Par la suite, la « CSG progressive » figure en bonne place dans tous les textes programmatiques « frondeurs », se retrouve dans toutes les motions d'orientation soumises au vote des militants en 2015, et constitue la proposition n°2 du rapport Germain adopté par le Bureau national du PS.

Dans la foulée du congrès de Poitiers en juin 2015, Jean-Marc Ayrault, redevenu député, s'associe avec Pierre-Alain Muet, gardien de l'orthodoxie économique du PS depuis Lionel Jospin, « frondeur » en 2014 avant de rejoindre la « motion A » avec les amis de Martine Aubry en 2015, pour reprendre l'initiative sur ce dossier. Les deux hommes publient, en août 2015 un court essai avec la Fondation Jean Jaurès, promouvant une réforme fiscale qui conduirait à un nouvel impôt sur le revenu, unique, progressif et prélevé à la source, réunissant IR et CSG¹²⁹. À l'université d'été du PS à La Rochelle fin août 2015, le programme officiel comprend une conférence consacrée à ce livre et cette proposition de réforme, que les deux députés exposent aux militants socialistes présents, sous la présidence de Valérie Rabault.

¹²⁸ Françoise Fressoz, Bastien Bonnefous et David Revault d'Allonnes, « Comment Jean-Marc Ayrault a bousculé François Hollande », *Le Monde*, 23 novembre 2013.

¹²⁹ Jean-Marc Ayrault et Pierre-Alain Muet, *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2015, 68 pages.

Forts de la légitimité partisane conférée par la motion majoritaire et le rapport Germain, saisissant l'occasion du dernier Budget de plein exercice de la législature, Jean-Marc Ayrault et Pierre-Alain Muet déposent conjointement l'amendement n°II-928 à la seconde partie du PLF pour 2016¹³⁰. Profitant de l'instauration du prélèvement à la source dans le PLF, l'amendement Ayrault-Muet se présente comme une première étape vers la fusion de l'IR et de la CSG ; d'un point de vue technique, le dispositif substitue, pour les salariés, une baisse de la CSG à la « prime d'activité », prime prévue pour les actifs aux plus bas revenus.

Cet amendement reçoit un soutien majoritaire au sein du groupe SRC : en comptant ses deux auteurs, il est signé au total par 160 membres du groupe, soit une majorité absolue (55,74%) des 287 parlementaires que comprend alors le groupe SRC. Cependant, ni Jean-Christophe Cambadélis, ni le président du groupe Bruno Le Roux, ni le responsable SRC de la commission des Finances Dominique Lefebvre, ne figurent parmi les signataires. En revanche, 45 des signataires de l'amendement sont des « frondeurs » ou anciens « frondeurs » ; 93 signataires viennent de la « motion A », 30 de la « motion B », 6 de la « motion D » et enfin 31 ne sont pas connus comme signataire d'une motion d'orientation (parmi lesquels les trois élus du MRC, non membres du PS).

Il s'agit donc d'un amendement rassemblant très largement toutes les sensibilités du PS, majoritaire dans le groupe, auréolé du soutien d'un ancien Premier ministre, mais toutefois non soutenu par la direction du parti et du groupe, tout en étant fermement défendu par les minorités « frondeuses » et de « l'aile gauche ». Compte tenu de cette situation, et surtout de la personnalité de son auteur principal, le Gouvernement ne s'y oppose pas formellement, sans pour autant approuver l'initiative¹³¹ : le ministre des Finances, Michel Sapin, dit ainsi trouver la démarche « intéressante », mais soulève des difficultés techniques et les problèmes constitutionnels que le montage proposé risque de poser.

L'amendement II-928 arrive en discussion en séance plénière de l'Assemblée nationale le jeudi 12 novembre¹³², aux alentours de 17h, en même temps que deux autres amendements strictement identiques, déposés par les groupes écologiste et RRDP. Signe manifeste de l'importance politique de l'enjeu, l'ambiance dans l'hémicycle est électrique : les prises de parole sont exceptionnellement nombreuses et longues, le président de séance doit

¹³⁰ Prévoyant une application au 1^{er} janvier 2017, l'amendement ne touche pas aux équilibres budgétaires de l'année 2016 et ne concerne donc pas la première partie du projet de loi, bien que touchant aux recettes de l'État.

¹³¹ Grégoire Poussiègue, « CSG : l'exécutif embarrassé par la proposition de Jean-Marc Ayrault », *Les Échos*, 13 octobre 2015

¹³² Compte rendu intégral de la 2e séance du jeudi 12 novembre 2015, *Journal officiel de la République française*, n° 126 [2] A.N. (C.R.), 13 novembre 2015, pp. 9340-9351.

régulièrement rappeler à l'ordre les intervenants. Après que les dirigeants du groupe majoritaire s'expriment défavorablement à l'amendement signé par une majorité des leurs, le ministre Michel Sapin explique longuement ses réserves, avant de s'en remettre au vote de l'Assemblée.

Le résultat du scrutin public, demandé par l'opposition de droite, tombe aux alentours de 18h : sur 59 votants, présents ou représentés, et 56 suffrages exprimés, l'amendement est adopté par 35 voix contre 21. Présent à ce moment dans un bâtiment annexe, où je suis les débats en séance à la télévision, je me précipite au Palais-Bourbon pour examiner, dès que possible, la feuille d'analyse du scrutin¹³³. Sur le chemin, je croise le député « frondeur » Michel Pouzol, mon ancien employeur, qui, radieux, s'exclame à mon adresse, avec une pointe d'ironie mais une vraie satisfaction : « *La révolution est en marche !* ».

Dans le salon Delacroix qui jouxte la salle des séances, je vois Jean-Marc Ayrault et Pierre-Alain Muet en pleine conversation, rejoints par Bruno Le Roux, à l'évidence mécontent. Je consulte la feuille du scrutin affichée près de l'entrée de l'hémicycle : le groupe SRC est divisé, mais cette fois les « frondeurs » sont dans la majorité des votants, tandis que Dominique Lefebvre a voté « contre » et Bruno Le Roux n'a pas pris part au vote. En prenant en compte des rectifications ultérieures : 31 députés SRC ont voté « pour », 8 ont voté « contre » et 3 se sont abstenus. Sur les 31 votants « pour », 18 ont jadis « frondé » : la mobilisation des « frondeurs » a fait le résultat du scrutin.

Croisant en chemin un collaborateur d'un député « frondeur » venu consulter, lui aussi, le résultat détaillé, il me raconte que, comme le déclaraient plus tôt dans la semaine Laurent Baumel et Jean-Marc Germain, cet amendement est une « *victoire posthume de la fronde* », comme le dernier sursaut d'un mouvement désormais essoufflé, voire éteint. Nous sommes d'accord tous les deux pour penser que cette petite victoire de la « fronde » est probablement le dernier coup d'éclat au sein du groupe SRC jusqu'à la fin du mandat.

Nous sommes alors très loin de nous douter à quel point nous avons tort. Immédiatement après ce rebondissement parlementaire, des événements tragiques viennent rejeter tout cela au second plan, avant de déchirer la majorité dans des proportions inégalées. Nous sommes le jeudi 12 novembre 2015. Le lendemain soir, la France est frappée par les attentats terroristes les plus meurtriers de son histoire. Leurs conséquences politiques pèsent lourdement sur la fin de la législature.

¹³³ Les anecdotes suivantes viennent de l'observation n°82, récit de terrain pris en notes immédiatement après.

2) Sur la déchéance de nationalité et le déchirement de la majorité

130 victimes tuées et 413 blessées : c'est le macabre bilan des fusillades et attaques-suicides perpétrées à Paris et en Seine-Saint-Denis, le 13 novembre 2015, par l'organisation terroriste islamiste Daech. Avant même la première commémoration annuelle des attentats de janvier 2015 contre *Charlie Hebdo* et l'hyper-casher, la France est de nouveau endeuillée par un massacre plus sanglant encore que le précédent. Pour la première fois depuis sa création, l'état d'urgence est décrété sur la totalité du territoire national, qui n'en sortira que deux années et sept prorogations plus tard.

Le lundi 16 novembre 2015, le Président de la République prononce une déclaration devant les deux chambres du Parlement, réunies en Congrès, au château de Versailles, conformément à l'article 18 alinéa 2 de la Constitution. C'est la première et unique fois que François Hollande fait usage de cette disposition, permettant au chef de l'État de prendre la parole devant les parlementaires, introduite par la révision constitutionnelle de 2008, à l'initiative de son prédécesseur Nicolas Sarkozy. Le besoin d'une intervention présidentielle solennelle face à la gravité de la tragédie et de la démonstration d'une « union sacrée » des partis contre la menace terroriste conduisent le Président Hollande à recourir à ce moyen d'expression exceptionnel.

À cet égard, le Congrès du 16 novembre remplit sa fonction¹³⁴. À l'ouverture de la séance, les membres du Congrès et du Gouvernement observent une minute de silence en hommage aux victimes ; puis le Président de la République prononce son allocution. Proclamant d'emblée que « *la France est en guerre* », il expose la politique anti-terroriste présente et future ; après qu'il termine son discours sur un vibrant hommage à la République, la plupart des parlementaires, de la majorité et de l'opposition, de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'applaudissent longuement debout, avant d'entonner l'hymne national. Comme le prévoit la Constitution, les orateurs des groupes parlementaires ne prennent la parole à la tribune qu'après le départ du chef de l'État et aucun vote ne vient clore ce débat.

Ce n'est cependant qu'après la séance du Congrès que de premières divisions commencent à se faire jour au sein de la majorité socialiste, discrètement, encore retenues par le contexte d'unité nationale face au terrorisme et la campagne électorale des élections régionales qui se tiennent les 6 et 13 décembre. La réforme de la loi du 3 avril 1955, relative à l'état d'urgence et la prorogation pour trois mois de son application par le Parlement, après qu'il

¹³⁴ Compte rendu intégral du Congrès du Parlement, séance du lundi 16 novembre, *Journal officiel de la République française*, 17 novembre 2015, 24 pages.

a été décrété le 14 novembre pour douze jours, ne posent guère de difficultés : le 19 novembre à l'Assemblée nationale, le projet de loi est adopté à la quasi-unanimité, avec 551 voix « pour » et 6 voix « contre », sur 557 suffrages exprimés et 558 votants – même si trois députés SRC font partie des « contre » et qu'une autre s'abstient volontairement, tous les quatre étant des parlementaires de « l'aile gauche » et « frondeurs ».

En revanche, une annonce de François Hollande lors de son discours au Congrès fait progressivement parler d'elle : celle d'une révision prochaine de la Constitution¹³⁵. Ainsi le Président déclare aux parlementaires le 16 novembre : « *J'estime en conscience, et j'ai beaucoup réfléchi à cette question, que nous devons faire évoluer notre Constitution, afin qu'il soit possible aux pouvoirs publics d'agir contre le terrorisme de guerre, en conformité avec les principes de l'État de droit* ». Le chef de l'État appelle ainsi à intégrer, dans la loi fondamentale, aux côtés de l'état de siège qui figure à son article 36, le régime exceptionnel de l'état d'urgence, qui n'est prévu que par la loi de 1955.

François Hollande ajoute que la révision de la Constitution doit s'accompagner « *d'autres mesures* » telles que la possibilité de déchoir de sa nationalité française tout individu « *condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte terroriste* », à condition qu'il possède une autre nationalité, afin que la déchéance de nationalité française n'ait pas pour résultat de rendre quelqu'un apatride. Sans qu'il soit explicitement précisé si ces « autres mesures » doivent elles aussi figurer dans la norme suprême, le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle est ensuite clairement annoncé par le chef de l'État : « *Mesdames, messieurs les parlementaires, je vous demande de réfléchir à la décision que j'ai prise et je demande au Premier ministre de préparer cette révision avec vous, afin qu'elle puisse être adoptée dans les meilleurs délais* ».

La préparation de ce texte est émaillée de quelques incertitudes. Compte tenu des voix qui s'expriment, de moins en moins voilées, contre la mesure de déchéance de nationalité, à gauche en général et au PS en particulier, bien au-delà des habituels « frondeurs », des doutes apparaissent sur l'intégration de celle-ci dans la révision constitutionnelle que s'apprête à déposer le pouvoir gouvernant ; au point que, la veille du dépôt du projet en Conseil des ministres, la garde des Sceaux et ministre de la Justice, Christiane Taubira, dont relève les lois constitutionnelles, annonce, dans une radio étrangère, que la déchéance de nationalité n'est pas retenue dans le texte final¹³⁶. Elle ne tarde pas à être détrompée.

¹³⁵ *Idem*, pp. 5-6.

¹³⁶ Julien Cabrouat, « Taubira confirme l'abandon de la déchéance de nationalité », *Le Figaro*, 23 décembre 2015.

Dans un retournement de dernière minute¹³⁷, le Conseil des ministres de l'avant-veille de Noël, mercredi 23 décembre 2015, adopte un projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation », présenté par le Premier ministre, au nom du Président de la République, déposé à l'Assemblée nationale, qui comporte bien deux articles : le premier, insérant dans la Constitution un article 36-1 consacré l'état d'urgence ; le second, ajoutant, à la liste des compétences du législateur énumérées dans l'article 34, celle de fixer « *les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation* »¹³⁸. Dès le dépôt du projet et même pendant la « trêve des confiseurs », le débat politique prend désormais toute son ampleur sur ce sujet.

L'intégration de l'état d'urgence dans la Constitution suscite quelques oppositions, y compris dans le groupe SRC. Les défenseurs de la mesure la présentent comme la meilleure façon de garantir l'encadrement constitutionnel de ce régime exceptionnel, pour pouvoir le rendre à la fois efficace et conforme à l'État de droit. Ses détracteurs opposent le fait que la loi de 1955, définissant l'état d'urgence, est déjà soumise à l'obligation de conformité à la Constitution, et que son inscription dans celle-ci est donc, au mieux inutile, au pire un risque de légitimer des atteintes aux libertés et droits fondamentaux, puisqu'elle serait mise sur le même plan constitutionnel. Ces positions hostiles sont cependant très minoritaires parmi les socialistes, en majorité restreintes à une fraction seulement de « l'aile gauche » traditionnelle, c'est-à-dire les anciens courants UMA et MLG ; mais même les anciens membres de la « fronde » ne forment pas une contestation unifiée contre l'article 1^{er} du projet de loi.

En revanche, l'article 2 suscite des controverses bien au-delà du périmètre classique de la « fronde ». La déchéance de nationalité existe alors déjà dans le droit français : les articles 25 et 25-1 du Code civil prévoient qu'un individu ayant acquis la nationalité française par naturalisation peut être déchu de celle-ci par décret, suite à certaines condamnations ou certains actes de trahison, dans un délai de dix ans après sa naturalisation, ou de quinze ans dans le cas de condamnation pour terrorisme. L'objectif de l'article 2 du projet de révision est de rendre constitutionnellement possible de prononcer une déchéance de nationalité pour des individus nés Français, portant atteinte à la Nation, à condition qu'ils détiennent une autre nationalité, pour éviter les cas d'apatridie, conformément à la déclaration du Président à Versailles.

¹³⁷ Solenn de Royer, « Les coulisses d'un étrange coup de théâtre », *Le Figaro*, 24 décembre 2015.

¹³⁸ Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, n°3381, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015.

Les opposants à cet article le dénoncent comme une mesure sans efficacité contre le terrorisme, mais inscrivant symboliquement dans la Constitution une atteinte à l'égalité des droits, entre Français ayant plusieurs nationalités et Français n'ayant que la nationalité française, puisque, pour des crimes de même nature, les plurinationaux encourraient une peine supplémentaire. La possibilité est évoquée de résoudre cette inégalité, entre les plurinationaux et les autres, en rendant possible la déchéance de nationalité pour tout individu né Français, qu'il ait ou non une autre nationalité, créant donc potentiellement des apatrides ; mais cette solution est également contestée, au nom de la conformité aux engagements internationaux de la France et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui proscrivent l'apatridie.

Pendant les vacances de fin d'année et jusqu'à la reprise de la session parlementaire la semaine du 11 janvier, les interventions, publiques et privées, de parlementaires socialistes défavorables à la déchéance de nationalité se multiplient¹³⁹. Si les « frondeurs » réunis au sein de la « motion B » prennent une position collective contre la déchéance, cette position est donc exprimée bien au-delà, dans le groupe SRC. Sa première réunion plénière de l'année 2016, le mardi 12 janvier¹⁴⁰, illustre les divisions fortes qui le traversent.

En ouverture de la réunion, Bruno Le Roux constate qu'une profonde divergence s'est exprimée depuis plusieurs semaines¹⁴¹ et, insistant plusieurs fois sur le soutien du groupe au Président et au Premier ministre dans cette période, explique la nécessité de trouver une solution consensuelle qui ne crée ni rupture d'égalité entre Français, ni d'apatridie. Le Premier ministre confirme cette position, établissant deux « bornes » pour respecter la parole du Président : inscrire la déchéance dans la Constitution et ne pas créer d'apatrides. Sur les douze députés intervenants dans la discussion, sept d'entre eux se prononcent fortement contre l'article 2 et le principe de la déchéance : non seulement des « frondeurs » comme Christian Paul, mais aussi l'ancien secrétaire d'État Kader Arif et le très « hollandiste » Bernard Roman¹⁴².

Le commencement des travaux parlementaires sur le texte constitutionnel est marqué par un nouveau coup de théâtre au Gouvernement : le 27 janvier, jour même du début de l'examen du texte en commission des Lois de l'Assemblée nationale, Christiane Taubira, dont la signature est apposée au projet gouvernemental, aux côtés de celles de François Hollande et Manuel Valls, annonce publiquement sa démission, acceptée par le Président de la République,

¹³⁹ Éric Hacquemand, « Hollande lâché par ses fidèles », *Aujourd'hui en France*, 29 décembre 2015.

¹⁴⁰ Observation n°85, réunion en salle Victor Hugo, prise en notes sur ordinateur portable depuis la mezzanine.

¹⁴¹ Accueillant les députés, il présente ses vœux pour la nouvelle année et dit espérer que « *tout le monde s'est bien reposé pendant les fêtes* » avant d'ajouter que « *certains auraient pu se reposer davantage...* ».

¹⁴² Né en 1952, administrateur territorial, ancien adjoint du maire de Lille Pierre Mauroy, député du Nord de 1997 à 2016, ancien président de la commission des Lois (2000-2002), Premier Questeur de l'Assemblée nationale (2012-2016), président depuis 2016 de l'Autorité de régulation des transports.

en raison « *d'un désaccord politique majeur* »¹⁴³. Dans la foulée de son départ du ministère de la Justice, elle publie un court essai¹⁴⁴ sur les attentats de l'année 2015 et la politique antiterroriste, dans lequel elle explique son opposition à l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution. Jean-Jacques Urvoas, proche de Manuel Valls et président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, lui succède à la chancellerie.

La démission de Christiane Taubira est, pour François Hollande, la perte d'une ministre très emblématique, la dernière qui, depuis la nomination du Gouvernement Valls II, pouvait encore incarner une forme « d'aile gauche » de l'équipe ministérielle. Électron libre du Parti radical de gauche, qu'elle représente à la présidentielle en 2002, l'ancienne députée de Guyane soutient en effet Arnaud Montebourg lors de la primaire présidentielle socialiste en 2011 et, sous la gouvernance de Jean-Marc Ayrault, participe à un quatuor de ministres favorables à des inflexions politiques, avec l'écologiste Cécile Duflot et les socialistes Arnaud Montebourg et Benoît Hamon, jusqu'au départ de la première en avril 2014 et des deux derniers en août de la même année. Reconduite au Gouvernement au moment de la « clarification » voulue par Manuel Valls, elle manifeste pourtant un soutien implicite aux « frondeurs » en assistant à la réunion militante de « Vive la gauche ! » à La Rochelle.

Si elle reste néanmoins assez silencieuse sur les questions économiques et sociales et focalise son discours public sur son portefeuille ministériel, elle devient très populaire dans l'électorat de gauche après sa défense passionnée du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, lors des longs débats parlementaires du premier semestre 2013. Cibles d'attaques racistes de l'extrême-droite et bruyamment décriée par la droite qui dénonce son « laxisme judiciaire » pour sa volonté de privilégier les peines alternatives à la prison et les mesures de réinsertion, elle se distingue notamment par un bras de fer, à l'été 2013 avec le ministre de l'Intérieur d'alors, Manuel Valls, au moment de la préparation d'une réforme de la justice pénale. Sa démission ministérielle en janvier 2016 signe donc un énième rétrécissement de la surface politique du Gouvernement.

Afin de calmer les contestations dans la majorité parlementaire, le nouveau garde des Sceaux dépose un amendement du Gouvernement, adopté par la commission des Lois puis par l'Assemblée nationale en séance plénière, établissant une nouvelle rédaction de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle : désormais, celui-ci ne mentionne plus de distinction entre les plurinationaux et les autres, se contentant de donner compétence à la loi pour fixer les conditions dans lesquelles un individu condamné peut être déchu de sa nationalité française en

¹⁴³ Sonya Faure et Emmanuel Fansten, « Taubira se fait justice », *Libération*, 28 janvier 2016.

¹⁴⁴ Christiane Taubira, *Murmures à la jeunesse*, Paris, Philippe Rey, 2015, 94 pages.

cas de condamnation. Si elle ne fait plus explicitement de rupture d'égalité, cette nouvelle rédaction ne convainc pas tous les opposants, qui jugent qu'elle ne fait que déplacer le problème sur la loi d'application, laquelle ne pourrait que, soit faire une distinction inégalitaire, soit rendre possible la création d'apatrides¹⁴⁵.

Les débats constitutants en séance plénière sont passionnés et, sur chaque amendement et chaque scrutin public, divisent tous les groupes, parfois en deux parts pratiquement égales. Les votes divergents dans le groupe SRC dépassent très largement tous les sommets atteints précédemment par la « fronde ». Si l'article 1^{er} est soutenu par une large majorité de députés socialistes – mais combattu néanmoins par 7 d'entre eux qui votent « contre », tandis que 3 choisissent l'abstention – en revanche, le 9 février, lors du scrutin public sur l'article 2, les députés SRC présents ou représentés en salle des séances se coupent presque en deux : 119 votent « pour », 92 votent « contre » et 10 s'abstiennent volontairement.

Le scrutin solennel sur l'ensemble du texte, le mercredi 10 février, provoque ainsi logiquement le record absolu de votes divergents dans le groupe socialiste majoritaire de la XIV^e législature : 165 votent « pour », 82 votent « contre » et 36 s'abstiennent volontairement, soit un total de 118 députés sur les 287 que compte alors le groupe SRC. 41,11% d'entre eux manifestent leur hostilité à un projet de loi du pouvoir gouvernant. Ce résultat n'empêche pas l'adoption du texte, puisque la plus grande part de l'opposition lui apporte ses voix.

Le Président peut même noter avec satisfaction que son projet recueille plus des trois cinquièmes des suffrages exprimés – soit le seuil nécessaire au Congrès pour ratifier la révision – au prix d'une réécriture de l'article 2, laquelle provoque *in fine* la fin du processus constituant. Lorsque le Sénat, contrôlé par l'opposition conservatrice, rétablit la formulation initiale en adoptant le texte le 22 mars, le Président Hollande décide de « clore le débat constitutionnel » et de stopper le processus.

Alors que la « fronde » semblait sur sa fin, le débat constitutionnel rallume sa flamme, qui s'élargit massivement à cette occasion dans le groupe SRC, l'idée même d'une dissension massive semblant beaucoup plus acceptée. Si le nombre record de ces votes divergents lors de l'adoption de la révision constitutionnelle reste inégalée jusqu'à la fin de la législature, les actes contestataires les plus « graves » restent encore à venir dans cette année 2016, à l'occasion de la dernière grande loi très controversée du quinquennat.

¹⁴⁵ Mercredi 3 juillet 2015, croisé dans la salle des Conférences, près de l'hémicycle, au Palais-Bourbon, un député opposé à l'article 2 me résume à sa manière les raisons de son opposition : « *On nous laisse le choix entre violer la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou violer la Déclaration universelle des droits de l'homme !* ».

3) L'ultime transgression de la « motion de censure des gauches »

Plusieurs réformes du droit du travail sont adoptées par l'Assemblée nationale au long de la XIV^e législature, mais c'est la dernière grande réforme du Code du travail, défendue par le Gouvernement en 2016, ultime année complète de la législature et de la Présidence de François Hollande, immédiatement après les divisions béantes autour de la déchéance de nationalité, qui conduit à l'apothéose de la « fronde parlementaire », poussant plus loin que jamais le conflit entre Manuel Valls et les députés socialistes opposés à sa politique, jusqu'à frôler de très près un authentique éclatement de la majorité. Car si le Premier ministre fait de nouveau usage de l'arme constitutionnelle du « 49.3 », plus précocement que sur la « loi Macron », cette fois-ci, des députés membres du groupe SRC, en réaction, vont jusqu'à s'associer à une démarche en vue de déposer une motion de censure.

Le projet de loi au cœur de ce conflit change plusieurs fois de dénomination officielle : déposé sous le nom de projet de loi « visant à instituer de nouvelles libertés pour les entreprises et les actifs », son titre est modifié trois fois au Parlement avant de prendre comme appellation définitive celle de projet de loi « relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ». Dans le vocabulaire politique et médiatique courant, le texte est en général désigné par le nom de la ministre du Travail en charge du dossier, Myriam El Khomri, ou tout simplement par le simple surnom de « loi travail » – qui sera utilisé dans la suite de ce texte.

Cette « loi travail » est l'aboutissement combiné de plusieurs projets gouvernementaux. Lorsque Myriam El Khomri est nommée ministre du Travail en septembre 2015, en remplacement de François Rebsamen, démissionnaire pour redevenir maire de Dijon, elle est notamment chargée de préparer un projet de loi instaurant de nouveaux droits pour les salariés, à travers la création d'un compte personnel d'activité (CPA) garantissant des droits portables. Le Gouvernement prévoit également une simplification du droit du travail : il commande à cet effet un rapport à une commission présidée par Robert Badinter, remis en janvier 2016. Enfin, le projet d'une nouvelle loi défendue par Emmanuel Macron sur « les nouvelles opportunités économiques » (dite « loi NOÉ ») est retiré par Manuel Valls et ses dispositions réparties entre différents textes, dont celui de la ministre du Travail, concernant entre autres un élargissement des possibilités de licenciement économique et une nouvelle version du barème des indemnités prud'homales, disposition de la « loi Macron » de 2015 censurée par le Conseil constitutionnel.

Au moment de la transmission de l'avant-projet de loi au Conseil d'État le 17 février 2016, son contenu fuite dans le quotidien *Le Parisien*¹⁴⁶, tandis que paraît une *interview* de la ministre¹⁴⁷ dans laquelle, en réponse à une question posée sur un éventuel usage de l'article 49 alinéa 3 pour faire adopter son texte, Myriam El Khomri laisse entendre que cette option n'est pas exclue¹⁴⁸. Aussitôt, des protestations s'élèvent dans le groupe SRC, aussi bien contre la menace voilée d'utilisation du « 49.3 » que contre le contenu du texte, jugé très favorable aux entreprises et dégradant les droits et conditions de travail des salariés. Ces positions vont bien au-delà du cercle des « frondeurs », puisque la présidente de la commission des Affaires sociales Catherine Lemorton et le rapporteur pressenti du texte, Christophe Sirugue, expriment leurs critiques et leurs doutes¹⁴⁹. Pour donner du temps à la négociation sociale et à la préparation du projet de loi final, le Gouvernement reporte de deux semaines, du 9 au 23 mars, sa présentation en Conseil des ministres.

En-dehors du Parlement, un mouvement social se lève contre le projet de « loi travail ». Sur Internet, la pétition lancée par plusieurs activistes, dont la militante féministe Caroline De Haas, rencontre un succès exceptionnel et dépasse le million de signatures début mars. Face à la première version disponible de l'avant-projet de loi, tous les principaux syndicats de salariés, y compris les syndicats dits « réformistes » que sont la CFDT et la CFE-CGC, jugent sévèrement le texte. Le mois de mars 2016 est marqué par une série de manifestations, les 9, 17 et 31, qui rassemblent plusieurs centaines de milliers de personnes, la dernière donnant naissance au mouvement « Nuit debout » qui occupe, nuit et jour, des lieux publics pendant des semaines, notamment la place de la République à Paris. Enfin, contrairement à la déchéance de nationalité, les sondages d'opinion sont très défavorables au projet de « loi travail ».

Le 17 mars, le Gouvernement annonce des évolutions de son projet : certaines des dispositions les plus contestées sont supprimées ou modifiées – comme la suppression du minimum légal de congé de deuil, l'augmentation de la durée maximum de travail de nuit ou l'allongement du temps de travail des apprentis mineurs – et un dispositif de « garantie jeunes », pour l'aide à l'accès à l'emploi des moins de 26 ans, y est généralisé. Ces modifications du projet gouvernemental satisfont la CFDT, qui désormais soutient la « loi travail », et rassurent

¹⁴⁶ Catherine Gasté et Sébastien Lernoùd, « Réforme du travail : les mesures phares du projet de loi El Khomri », *Le Parisien*, 17 février 2016.

¹⁴⁷ Étienne Lefebvre et Derek Perrotte, « Myriam El Khomri : "Il n'y a aucun recul des droits des salariés" », *Les Échos*, 17 février 2016.

¹⁴⁸ Cette réponse aurait été ajoutée au dernier moment, après relecture de l'entretien, par le cabinet du Premier ministre, selon plusieurs témoignages concordants, notamment celui d'un ancien conseiller du cabinet de Myriam El Khomri ; voir Pierre Jacquemain, *Ils ont tué la gauche. Postures et imposteurs au sommet de l'État*, Paris, Fayard, 2016, 198 pages, pp. 87-90.

¹⁴⁹ Notamment lors de la réunion plénière du groupe SRC le mardi 1^{er} mars 2016, observation n°92.

partiellement les députés socialistes, dont Christophe Sirugue, qui estime que le texte, à défaut de lui convenir tout à fait, constitue désormais une base de travail acceptable¹⁵⁰.

Les autres syndicats maintiennent cependant leur opposition et les députés SRC hostiles au texte ne désarment pas. Le plus important point de blocage qui demeure est l'article 2 du projet de loi : celui-ci, réécrivant de larges pans du code du travail, établit, dans plusieurs domaines comme la durée du travail, une primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche. Promue par ses défenseurs comme une valorisation du dialogue social au sein même des entreprises et une progression de leur capacité d'adaptation, cette « inversion de la hiérarchie des normes » selon ses détracteurs, est dénoncée par eux comme la porte ouverte à une concurrence déloyale entre entreprises d'un même secteur, tirant vers le bas les conditions de travail et les salaires, sans la protection de l'accord de branche et de la loi.

Examinant le texte début avril, la commission des Affaires sociales, sous l'impulsion de son rapporteur, effectue de nouvelles modifications, mais l'article 2 et d'autres sujets de discordes persistent toujours dans le texte qui arrive en séance plénière de l'Assemblée nationale le 3 mai. Ainsi, le rapporteur lui-même estime qu'en l'état du texte, entre les abstentions et les votes « contre » annoncés, une quarantaine de voix parlementaires manquent dans son groupe pour le faire adopter¹⁵¹.

Après la discussion générale et le rejet des motions de procédure déposées par les groupes parlementaires de droite, l'examen des articles et des amendements commence le lundi 9 mai¹⁵², dans un climat très tendu, avec de multiples interruptions de paroles et demandes de « rappels au règlement ». Aucun vote n'a lieu sur les amendements mis en discussion : dès le début, la ministre du Travail demande la réserve des votes, ce qui confirme, selon les dires des députés présents, de la majorité et de l'opposition, que le Gouvernement se sait minoritaire en séance, alors même que les rangs socialistes sont beaucoup plus occupés que ceux de la droite – laquelle prévoit majoritairement de voter « contre » le texte, se disant déçue des « reculs » gouvernementaux par rapport à la première version.

La journée du 10 mai 2016 – trente-cinquième anniversaire de l'élection du premier Président socialiste de la V^e République – est un tournant dans les débats de la « loi travail » et la crise interne de la majorité parlementaire socialiste¹⁵³. Alors que les amendements déposés à

¹⁵⁰ Selon ses propos tenus en entretien à l'Assemblée nationale, le 22 mars 2016.

¹⁵¹ Catherine Gasté, « Il manque près de 40 voix pour voter la loi Travail », prévient le rapporteur », *Le Parisien*, 2 mai 2016.

¹⁵² Compte rendu intégral des séances du lundi 9 mai 2016, *Journal officiel de la République française*, n° 45 A.N. (C.R.), 10 mai 2016.

¹⁵³ Sylvain Mouillard et autres, « 49.3, la fracture sociale au PS », *Libération*, 11 mai 2016.

l'article 1^{er} ne sont pas finis d'être discutés – et que toujours aucun n'a encore été mis au vote – Christophe Sirugue propose un amendement de compromis, sur l'article 2 cristallisant les contestations à gauche, afin de convaincre assez de ses collègues de ne pas voter « contre » l'ensemble du texte : sa nouvelle rédaction consiste à ce que tout accord d'entreprise soit déferé à une commission paritaire de branche. Lors d'une réunion à Matignon mardi matin, présentant cette proposition, à laquelle assistent des députés « frondeurs », ces derniers refusent ce qu'ils décrivent comme étant une « usine à gaz » ne réglant pas le problème d'inversion des normes.

Visiblement désireux de faire au plus vite, François Hollande et Manuel Valls réunissent un Conseil des ministres extraordinaire dans l'après-midi, sans attendre celui du lendemain matin, en vue d'autoriser le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement sur le projet de « loi travail », utilisant l'article « 49.3 » pour la quatrième fois après les trois lectures de la « loi Macron » : l'annonce est faite dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, dès la reprise des débats sur le texte¹⁵⁴. Le projet de loi sera donc « considéré comme adopté » faute de l'adoption d'une motion de censure déposée dans les vingt-quatre heures.

L'objectif de l'engagement de responsabilité est le même que l'année précédente, pour le projet de loi du ministre de l'Économie : en garantissant l'adoption du texte si une censure gouvernementale n'est pas votée par l'Assemblée, le Premier ministre place ses détracteurs socialistes face à leur refus de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et de prendre ainsi le risque de sortir complètement de la majorité. Cependant, le contexte présente des différences majeures avec l'adoption de la « loi Macron », susceptibles d'accroître la détermination des opposants au sein du groupe majoritaire.

En 2015, le « 49.3 » n'est utilisé qu'au moment du vote solennel, à la fin de l'examen du texte par l'Assemblée, laquelle s'est alors exprimée sur tous les amendements et a adopté tous ses articles. En 2016, le projet de loi présenté par Myriam El Khomri, très impopulaire dans les sondages et combattu par un large mouvement social, n'a que très peu été examiné en séance plénière et l'Assemblée n'a pu se prononcer sur aucun amendement : l'utilisation du « 49.3 » en début d'examen interrompt immédiatement le processus parlementaire, et le Gouvernement choisit les amendements intégrés à la version du texte sur laquelle il s'engage.

Déjà en février 2015, après la première utilisation du « 49.3 » de la législature, la question de la censure fait débat au sein de la gauche non-socialiste opposée au texte, particulièrement pour les élus du Front de gauche¹⁵⁵. La majorité des élus communistes votent

¹⁵⁴ Compte rendu intégral de la séance du mardi 10 mai 2016, *Journal officiel de la République française*, n° 46 A.N. (C.R.), 11 mai 2016, p. 3249.

¹⁵⁵ Olivier Faye, « Une censure qui révèle les fractures du Front de gauche », *Le Monde*, 20 février 2015.

alors la motion de censure déposée la droite, malgré leur divergence idéologique avec l'exposé des motifs, pour s'opposer au projet de loi : une décision contestée par certains d'entre eux et par des figures du Front de gauche, en particulier Jean-Luc Mélenchon, qui désapprouve le fait de mêler leurs voix à la droite. Cette décision est cependant prise faute d'une autre motion de censure soumise au vote, après la tentative du président du groupe GDR, André Chassaigne, de déposer une motion de censure « de gauche », avec l'aide de certains députés écologistes. Tentative avortée : le seuil minimum nécessaire de 10% des membres de l'Assemblée pour déposer une motion de censure, soit 58 députés, est alors inatteignable.

Or, en mai 2016, quelques députés socialistes « frondeurs » sont désormais prêts à participer au dépôt d'une motion de censure commune entre députés de gauche, distincte de celle déposée par l'opposition de droite, pour s'opposer à l'adoption du projet de « loi travail ». D'après des témoignages recueillis, le lendemain matin¹⁵⁶, une trentaine de députés SRC opposés à la « loi travail », dont deux élus du MRC, se réunissent dans une salle du bâtiment Jacques Chaban-Delmas pour discuter des suites à donner au « 49.3 ».

Si un consensus se dégage pour écarter l'idée de voter la motion déposée par la droite, la plupart des présents se disent d'accord pour signer une motion de censure avec des membres d'autres groupes de gauche. À la fin de la réunion, commence le marathon pour recueillir les 58 signatures avant l'heure limite fixée à 16h35. À 16h02, je reçois un SMS d'une collaboratrice d'un député « frondeur » m'informant que la cinquante-sixième signature vient d'être confirmée. Le chiffre ne montera pas au-delà : à 16h35, une « *motion de censure des gauches et des écologistes* » est rendue publique par ses 56 signataires, mais ne peut être déposée.

L'exposé des motifs de cette motion explique que ses signataires, « *parlementaires de plusieurs groupes et partis des gauches et écologistes* » considèrent que l'utilisation du « 49.3, » par « *un gouvernement issu de la gauche* », pour faire adopter la « loi travail », est une grave faute politique. Argumentant contre le projet de loi et contre l'usage du « 49.3 », estimant que celui-ci prouve que le Gouvernement n'a pas de majorité, les signataires concluent sur leur appel à adopter cette motion de censure : « *à situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle* ». Parmi ces signataires, on compte 10 écologistes, 13 membres du groupe GDR, 4 non-inscrits dont trois anciens SRC, un membre du groupe RRDP, également ancien socialiste. Et enfin, 28 parlementaires du groupe SRC, parmi lesquels 23 ont jadis « frondé » au moins une fois en s'abstenant sur des votes budgétaires ou de confiance.

¹⁵⁶ Observation n°100, restitution faite à partir de notes prises des témoignages d'un député « frondeur » et de son collaborateur parlementaire, en terrasse d'un café près du Palais-Bourbon, le 11 mai après-midi.

L'échec de cette motion à être déposée ne cache pas l'immensité inédite de la transgression, que constitue la signature de députés socialistes à une motion de censure contre le Gouvernement dirigé par le PS. La transgression des socialistes « censeurs » s'arrête cependant à la signature de cette motion, qui ne peut être soumise au vote. Contrairement à la plupart des autres signataires – y compris deux élus anciennement PS – les 28 députés SRC ne votent pas la motion de censure déposée par la droite, qui est rejetée le jeudi 12 mai 2016.

L'histoire se répète en juillet, lorsque le texte revient du Sénat. Pourtant, l'espace de quelques jours, la possibilité d'un compromis se fait plus précise¹⁵⁷ : vendredi 1^{er} juillet, le premier vice-président du groupe socialiste Olivier Faure, conjointement avec ses collègues « hollandistes » et anciens membres du Gouvernement, Kader Arif et Marie-Arlette Carlotti, propose un amendement visant à sortir la rémunération des heures supplémentaires du domaine de l'accord d'entreprise, en garantissant une majoration minimum conforme au droit existant.

Cet amendement reçoit les signatures de 123 députés du groupe majoritaire, presque la moitié de ses effectifs. Le 5 juillet, selon la presse et le témoignage d'Olivier Faure¹⁵⁸, les « frondeurs » déclarent accepter ce compromis et ne pas voter « contre » le texte si l'amendement est adopté – ouvrant la voie à une possible adoption du projet de loi par une majorité relative, sans utilisation du « 49.3 ». Mais le rapporteur et le Gouvernement désapprouvent fermement l'amendement, et le Premier ministre engage une nouvelle fois sa responsabilité sur le texte, dès le début de l'examen en nouvelle lecture.

Une deuxième « motion de censure des gauches et des écologistes » voit le jour, dont l'exposé des motifs, inspiré de la première, accuse le Gouvernement de refuser tout dialogue et toute négociation. Cette motion de censure reçoit presque les mêmes signatures que la première, à quelques exceptions près : quatre députés socialistes signataires de la première renoncent à signer la seconde, quatre autres députés socialistes décident de la rallier. De nouveau, deux signatures manquent pour qu'elle puisse être déposée. Au total, 32 députés du groupe majoritaire de l'Assemblée nationale ont signé au moins une motion de censure, non aboutie, contre le Gouvernement – 24 en ont signé deux. Fin juillet, le projet de « loi travail » est considéré comme adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale, après une troisième utilisation de l'article 49, alinéa 3. La dernière et la plus grave transgression de la « fronde » est aussi son ultime défaite parlementaire.

¹⁵⁷ « Douze manifs, deux 49.3 et une loi travail adoptée à l'Assemblée nationale », *Libération*, 6 juillet 2016.

¹⁵⁸ Publié sur son site Internet officiel <https://www.olivierfaure.fr>, « Un compromis sur la loi travail était possible », 5 juillet 2016.

III. L'héritage et les enseignements d'un phénomène atypique

La « fronde parlementaire » de la XIV^e législature est objectivement un phénomène inédit sous la V^e République, par plusieurs aspects, mais qui présente néanmoins aussi des limites importantes, et s'achève par la débâcle électorale du Parti socialiste en 2017 (A). L'analyse de la « fronde », ses acteurs, ses causes, ses modalités et ses conséquences, conduit finalement à revenir sur le « fait majoritaire » lui-même : ces événements singuliers de l'histoire parlementaire récente en démontrent à la fois les faiblesses et la force (B).

A. Bilan et conclusion de la « fronde » : une crise inédite mais limitée

S'il y a toujours eu des votes divergents dans le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, la « fronde » de la XIV^e législature se caractérise par l'ampleur, la nature, le caractère régulier et concerté des transgressions dans le groupe socialiste (1). Elle reste cependant une crise relative et maîtrisée, n'ayant obtenu aucun infléchissement significatif durable et rien empêché à elle seule, en raison notamment de l'autolimitation imposée des « frondeurs » (2). Obtenant malgré tout une victoire décisive dans la désignation du candidat à l'élection présidentielle de 2017, la « fronde » est emportée avec la grande majorité des parlementaires socialistes dans un désastre électoral pour le PS (3).

1) Caractère inédit de la « fronde parlementaire » dans le groupe socialiste

La « fronde parlementaire » dans le groupe socialiste à l'Assemblée nationale de 2014 à 2016 constitue objectivement un phénomène inédit depuis le début de la V^e République, plus exactement depuis 1962, la dernière et unique fois qu'un Gouvernement fut renversé par le vote d'une motion de censure, et le passage de la I^{ère} à la II^e législature, qui marque le vrai commencement de ce qui est appelé le « fait majoritaire » : l'existence d'une majorité stable et disciplinée à l'Assemblée nationale tout au long d'une législature¹⁵⁹. Les votes divergents dans les groupes parlementaires, y compris les groupes majoritaires successifs, n'ont certes jamais disparu¹⁶⁰ ; mais ce que l'on désigne spécifiquement ici comme la « fronde », à partir d'avril 2014, présente des caractéristiques propres qui en font un mouvement nouveau.

¹⁵⁹ Cette histoire est développée et analysée dans le chapitre deux.

¹⁶⁰ Les dissensions de vote tout au long de la V^e République sont développées dans le chapitre quatre.

Cette nouveauté ne réside pas seulement dans le nombre exceptionnellement élevé de votes divergents au sein du groupe majoritaire, même si la dissension dans le groupe socialiste entre 2014 à 2016 atteint des records, dont le scrutin solennel sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » du 10 février 2016 est le sommet. C'est surtout la nature de certains scrutins connaissant une dissension de grande ampleur qui est inédite, puisqu'ils engagent la responsabilité du Gouvernement et l'adoption des budgets, à savoir des scrutins réputés, dans les représentations véhiculées par les acteurs politiques, déterminer les limites entre la majorité et l'opposition.

La « sacralité » de ces deux types de votes n'est pas purement symbolique, mais également liée aux effets pratiques qu'ils entraînent juridiquement : ces votes mettent en cause soit l'existence même du Gouvernement soit sa capacité générale à gouverner. Si l'Assemblée nationale désapprouve une déclaration de politique générale ou adopte une motion de censure, le Premier ministre est contraint de démissionner. Quant aux lois budgétaires, elles sont par définition transversales et déterminantes pour l'ensemble des politiques gouvernementales et les moyens de les mettre en œuvre.

De ce point de vue, la fragilisation de la majorité parlementaire au cours de la XIV^e législature – pourtant théoriquement confortable, si l'on se réfère aux effectifs des groupes politiques membres de la coalition gouvernementale en 2012 – est flagrante sous la gouvernance de Manuel Valls, particulièrement dans la seconde moitié de l'année 2014. Les abstentions volontaires au sein du groupe SRC lors des votes « sacrés » de cette période atteignent des proportions pratiquement inégalées, et réduisent le Gouvernement Valls II à une simple majorité relative. On peut le démontrer pour les deux types de votes.

L'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution permet au Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur son programme ou une déclaration de politique générale : il est l'équivalent de la « question de confiance » qui existe dans les régimes parlementaires, voire d'un « vote d'investiture » quand il est sollicité rapidement après la formation du Gouvernement. À ce jour, il en a été fait usage 41 fois depuis 1958, au moins une fois par chaque Premier ministre à l'exception de Maurice Couve de Murville (1968-1969) et d'Edith Cresson (1991-1992). Le Tableau 1.1 recense les résultats de tous les quarante et un scrutins à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 49 alinéa 1^{er} et expose les éventuels votes « contre » ou abstentionnistes dans le groupe majoritaire¹⁶¹.

¹⁶¹ Toujours en tenant compte des éventuelles « mises au point » rectificatrices faites par les élus.

Tableau 1.1. « Votes de confiance » sous la V^e République et dissensions dans le groupe majoritaire

Date	Législature	Gouvernement	% « Pour » des membres de l'Assemblée	% « Pour » des votants	% « Pour » des exprimés	Abstentions volontaires dans le groupe majoritaire	Votes « contre » dans le groupe majoritaire
16/01/1959	I ^{ère}	Debré	78,65%	84,20%	89,00%	0	0
15/10/1959	I ^{ère}	Debré	79,89%	89,63%	95,04%	0	0
27/04/1962	I ^{ère}	Pompidou I	<u>47,01%</u>	51,19%	66,93%	0	0
13/12/1962	II ^e	Pompidou II	55,60%	59,16%	69,79%	0	0
16/09/1969	IV ^e	Chaban-Delmas	76,72%	79,87%	81,28%	<u>5</u>	0
15/10/1970	IV ^e	Chaban-Delmas	78,44%	80,59%	81,10%	0	0
24/05/1972	IV ^e	Chaban-Delmas	75,72%	78,30%	79,31%	0	0
12/04/1973	V ^e	Messmer II	51,84%	54,39%	55,22%	0	0
06/06/1974	V ^e	Chirac I	60,61%	61,88%	62,13%	0	0
28/04/1977	V ^e	Barre II	55,31%	57,17%	59,30%	<u>11</u>	0
20/04/1978	VI ^e	Barre III	52,95%	56,64%	56,89%	0	0
09/07/1981	VII ^e	Mauroy II	61,51%	66,67%	67,26%	0	0
07/10/1981	VII ^e	Mauroy II	67,41%	83,17%	83,17%	0	0
23/06/1982	VII ^e	Mauroy II	67,14%	67,70%	67,70%	0	0
06/04/1983	VII ^e	Mauroy III	65,71%	67,36%	67,36%	0	0
19/04/1984	VII ^e	Mauroy III	67,01%	67,70%	67,84%	0	0
24/07/1984	VII ^e	Fabius	56,82%	57,88%	63,99%	0	0
09/04/1986	VIII ^e	Chirac II	50,61%	50,61%	50,61%	0	0
07/04/1987	VIII ^e	Chirac II	50,95%	51,04%	51,04%	0	0
03/12/1987	VIII ^e	Chirac II	51,13%	51,13%	51,13%	0	0
16/01/1991	IX ^e	Rocard II	91,11%	92,08%	92,40%	<u>1</u>	<u>7</u>

25/11/1992	IX ^e	Bérégovoy	52,81%	53,94%	54,53%	0	0
08/04/1993	X ^e	Balladur	79,20%	84,63%	84,94%	0	0
15/12/1993	X ^e	Balladur	81,18%	81,61%	83,81%	<u>5</u>	0
23/05/1995	X ^e	Juppé I	78,28%	83,09%	84,02%	0	0
15/11/1995	X ^e	Juppé II	81,66%	82,68%	84,18%	0	0
02/10/1996	X ^e	Juppé II	80,56%	81,69%	82,27%	<u>1</u>	0
19/06/1997	XI ^e	Jospin	51,47%	53,90%	54,10%	0	0
03/07/2002	XII ^e	Raffarin II	64,82%	68,12%	68,37%	0	0
05/04/2004	XII ^e	Raffarin III	65,68%	68,04%	68,04%	0	0
08/06/2005	XII ^e	Villepin	62,91%	66,61%	67,10%	0	0
03/07/2007	XIII ^e	Fillon II	55,63%	58,36%	58,90%	0	0
17/03/2009	XIII ^e	Fillon II	57,19%	58,10%	58,10%	0	<u>1</u>
24/11/2010	XIII ^e	Fillon III	56,50%	58,74%	59,06%	<u>1</u>	0
03/07/2012	XIV ^e	Ayrault II	52,34%	55,51%	57,31%	0	0
08/04/2014	XIV ^e	Valls I	53,03%	53,59%	56,15%	<u>11</u>	0
16/09/2014	XIV ^e	Valls II	<u>46,62%</u>	<u>47,53%</u>	52,44%	<u>32</u>	0
13/12/2016	XIV ^e	Cazeneuve	53,32%	55,05%	56,07%	<u>1</u>	0
04/07/2017	XV ^e	Philippe II	64,12%	65,37%	84,67%	0	0
12/06/2019	XV ^e	Philippe II	62,91%	63,35%	69,01%	0	0
15/07/2020	XV ^e	Castex	60,21%	61,06%	66,09%	<u>1</u>	0

Pour chaque scrutin intervenu à l'Assemblée nationale sur l'engagement de responsabilité du Premier ministre, en vertu de l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution, sont indiqués les pourcentages de votes « pour » l'approbation du Gouvernement, calculés par rapport à l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, soit les sièges effectivement pourvus au moment du vote ; par rapport aux députés votants (en soustrayant les députés ne prenant pas part au vote) ; et par rapport aux seuls suffrages exprimés (en soustrayant les abstentions volontaires). Chaque fois, le groupe majoritaire vote « pour » l'approbation : les deux dernières colonnes indiquent les éventuels votes divergents au sein de ce groupe, en tenant compte des « mises au point » des députés le cas échéant, qui peuvent donc différer des résultats officiels. Le « groupe majoritaire » est le plus grand groupe de la majorité gouvernementale : il s'agit toujours du plus grand groupe de l'Assemblée nationale, sauf dans le cas de la VIII^e législature, où le groupe RPR est le deuxième plus grand après le groupe socialiste, lequel est néanmoins dans l'opposition face à une coalition de droite majoritaire.

À chaque fois, le Premier ministre a obtenu l'approbation d'une majorité des suffrages exprimés ; il obtient également chaque fois la majorité absolue des votants, sauf en avril 1962, lorsque Georges Pompidou, après les départs successifs du groupe UNR et surtout en raison des dissensions dans les autres groupes parlementaires de la coalition gouvernementale, ne recueille les suffrages favorables que d'une *majorité relative des membres de l'Assemblée*. Ce même Gouvernement est le seul à être renversé, six mois plus tard, par une motion de censure. Depuis, on a observé quelques votes divergents qui témoignent de tensions au sein du parti ou de la coalition majoritaire – entre les conservateurs et « gaullistes de gauche » sous le Président Pompidou ou entre le RPR et l'UDF sous la gouvernance de Raymond Barre.

Lors de la IX^e législature (1988-1993), en raison de l'absence de majorité absolue pour le Gouvernement suite à la non-participation des communistes, les Premiers ministres socialistes sont réticents à « poser la question de confiance » via l'article 49 alinéa 1^{er}. Michel Rocard le fait néanmoins à une seule reprise dans des circonstances particulières : pour permettre à l'Assemblée nationale de se prononcer sur l'intervention de la France dans la guerre du Golfe, le Premier ministre prenant soin de préciser que les votes, positifs ou négatifs, ne seraient pas considérés comme se rapportant à sa politique générale. Cette démarche lui permet d'obtenir une approbation massive, dans la majorité comme l'opposition, mais permet aussi à 7 socialistes de voter « contre » – record inégalé – et un autre de s'abstenir.

Depuis 1993, tous les nouveaux Premiers ministres engagent la responsabilité de leur Gouvernement pour solliciter la confiance de l'Assemblée nationale dans les semaines suivant leur nomination ou leur reconduction à Matignon. Dans tous les cas on n'observe, au maximum, que quelques rares défections isolées. Lorsque Manuel Valls sollicite pour la première fois la confiance de l'Assemblée nationale le 8 avril 2014, peu de temps après les défaites socialistes aux élections municipales et la publication de « l'appel des 100 », seuls 11 socialistes décident de s'abstenir, ce qui est déjà un ordre de grandeur jamais atteint depuis les années 1970 et jamais sous un gouvernement socialiste. Et ce record est presque triplé cinq mois plus tard, lorsque le Premier ministre vient défendre son deuxième Gouvernement, d'où ont été exfiltrés les ministres ouvertement critiques de la politique budgétaire et économique : avec 32 abstentions dans le groupe socialiste, le Gouvernement Valls II est à ce jour *le seul et unique* à n'avoir obtenu l'approbation que d'une *majorité relative des votants*.

La même démonstration peut être faite pour les votes budgétaires, qui sont plus réguliers et plus nombreux : ils comprennent les scrutins pour l'adoption en fin d'année des projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale pour l'exercice budgétaire de l'année suivante, mais aussi les rectifications budgétaires en cours d'année, couramment

appelés « collectifs budgétaires ». Les lois de financement de la Sécurité sociale n'existant que depuis 1996, on ne retient pour simplifier que les scrutins publics à l'Assemblée nationale portant sur les projets de loi de finances initiale ou rectificative, c'est-à-dire les actes budgétaires les plus significatifs touchant directement au budget de l'État,

Ces scrutins sont au nombre de 166 de décembre 1959 à aujourd'hui : le Tableau 1.2 en annexes en présente un échantillon de 25 d'entre eux, à savoir tous ceux lors desquels le Gouvernement n'obtient qu'une majorité relative et tous ceux lors desquels au moins 5 députés du groupe majoritaires votent autrement que « pour ». Et là encore, le deuxième Gouvernement de Manuel Valls se distingue : avec un peu moins d'une quarantaine d'abstentions volontaires de députés du groupe majoritaire, il obtient pour l'adoption du Budget 2015 la majorité relative la plus faible depuis le tout premier Budget annuel de Michel Debré en 1959 – lequel, après une adoption en première lecture par « 49.3 », suscite jusqu'à 9 votes « contre » et 3 abstentions dans le groupe UNR.

Les dissensions budgétaires socialistes sont un record inégalé de toute la V^e République, et les seuls scrutins budgétaires lors desquels les votes divergents dans le groupe majoritaire sont plus d'une dizaine se produisent sous les gouvernements Pompidou dans les années 1960 lors de la II^e législature et Chaban-Delmas au début des années 1970 lors de la IV^e législature. Les seuls autres lois budgétaires n'obtenant qu'une majorité relative des votants sont celles de Michel Rocard en 1988 et les dernières de Lionel Jospin au début des années 2000, en raison des abstentions dans la gauche non-socialiste, alors que le groupe PS n'a pas la majorité absolue. Le Budget 2015 de Manuel Valls est *à la fois* le Budget *le plus mal adopté par les députés participant au vote depuis 1959* et celui suscitant *le record de dissensions dans le groupe majoritaire*. Même avec le reflux des votes divergents l'année suivante, ceux-ci restent exceptionnellement élevés.

Il faut noter cependant que plusieurs lois budgétaires sont adoptées sans vote, suite à l'engagement de responsabilité du Premier ministre sur le fondement de l'article 49 alinéa 3, ce que Manuel Valls ne fait jamais pour les lois budgétaires, à la différence de plusieurs de ses prédécesseurs¹⁶². Le vote sur le PLF peut être remplacé par un vote sur une motion de censure – les seuls votes dissidents dans le groupe majoritaire étant d'un à trois votes favorables à la censure par des députés RPR contre Raymond Barre lors de trois scrutins en 1979 – et le mode de scrutin sur la motion de censure invisibilise les abstentions¹⁶³. À la différence toutefois de

¹⁶² Michel Debré en 1959, Georges Pompidou en 1962, Raymond Barre en 1976 et 1979-1980, Jacques Chirac en 1986, Michel Rocard en 1989 et 1990, Édith Cresson en 1991 et enfin Pierre Bérégovoy en 1992.

¹⁶³ Puisqu'il n'est possible que soit de voter pour la motion de censure, soit de ne pas prendre part au vote.

ces « 49.3 budgétaires », Manuel Valls est le seul Premier ministre à ne recueillir qu'une majorité relative sur son Budget *alors même* que le groupe majoritaire détient à lui seul une majorité absolue ou quasi-absolue.

À propos du « 49.3 », un autre moment inédit caractérise la « fronde » : on ne trouve aucune trace de motion de censure déposée par des députés membres du parti majoritaire entre 1962 et 2016. Les deux « motions de censure des gauches et des écologistes » contre le projet de « loi travail » sur lequel le Gouvernement engage sa responsabilité, déposées les 11 mai et 6 juillet 2016 mais non recevables, faute d'un nombre suffisant de signatures, constituent bien une transgression parlementaire absolument inédite, au moins depuis les votes de trois députés UNR en faveur de la censure en octobre 1962, puisque ces motions sont signées chacune par 28 parlementaires du groupe SRC/SER¹⁶⁴ et 32 en tout pour au moins l'une des deux, dont 30 membres du PS.

Enfin, la « fronde parlementaire » de 2014-2016 est aussi un phénomène très singulier par le caractère régulièrement collectif et concerté des votes « frondeurs » sur des textes ciblés, au-delà des votes divergents occasionnels, parfois en nombre non négligeable sur d'autres textes de la législature ; par le fait d'être un mouvement organisé, structuré, ayant son identité politique propre au sein même du groupe majoritaire, étiqueté comme tel dans les médias, avec une identité visuelle, des modalités de coordination et de réunions régulières, au point de former la base d'un courant statutaire dans le parti majoritaire, et non l'inverse.

2) Les limites du phénomène « frondeur » au cours de la législature

Quoiqu'elle soit objectivement une crise politique exceptionnelle, inédite à bien des égards et un phénomène majeur caractéristique de la XIV^e législature, la « fronde » est néanmoins une crise relative dont il faut aussi souligner les limites : elle ne fait pas évoluer significativement le cours de la politique gouvernementale au cours de la législature. À chaque étape du conflit avec le pouvoir gouvernant, son objectif principal revendiqué, peser sur les politiques principalement budgétaires, économiques et sociales décidées par François Hollande et mises en œuvre par Manuel Valls, se solde pour l'essentiel par un échec.

La « fronde parlementaire » de 2014-2016 fait ainsi pâle figure au regard de l'évènement historique dont elle porte le nom. Au début du règne du jeune roi Louis XIV, en plein milieu du XVII^e siècle, la Fronde débute par une rébellion des parlements qui paralyse les institutions

¹⁶⁴ Le groupe SRC change de nom le 19 mai 2016 et devient le groupe socialiste, écologiste et républicain (SER).

et se transforme en une quasi guerre civile¹⁶⁵. Rien d'un tant soit peu comparable dans le cas de la « fronde » socialiste, qui n'entrave en rien le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions, ni le contenu des politiques publiques et leur mise en œuvre.

Un fait important doit ainsi être souligné : pour tous les scrutins publics solennels portant sur l'ensemble d'un projet de loi ou sur une déclaration gouvernementale faisant l'objet d'une opposition des députés « frondeurs », les votes divergents de ces derniers n'ont jamais conduit à mettre le Gouvernement en minorité. Autrement dit, la « fronde » n'a jamais empêché l'adoption d'un seul projet gouvernant, jamais bloqué une seule décision exécutive majeure. Deux exceptions peuvent être opposées à cette affirmation : les deux derniers projets de loi ayant provoqué les deux plus grandes crises de la législature, la révision constitutionnelle et la « loi travail ». Dans les deux cas, l'opposition du groupe socialiste à ces textes va bien au-delà des rangs « frondeurs », au point de faire reculer, d'une manière ou d'une autre, le Gouvernement, vis-à-vis de ses intentions initiales.

Le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation », après avoir été modifié par le Sénat qui rétablit la rédaction originelle de l'article 2, est ensuite laissé lettre morte, François Hollande décidant d'interrompre le processus constituant, et donc de ne pas poursuivre l'examen du texte par les deux chambres jusqu'à trouver un accord qui puisse être ratifié par le Congrès ou par le peuple. C'est bien la nouvelle rédaction de l'article 2 concédée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale pour satisfaire sa majorité qui provoque la mise en échec du projet quand le Sénat revient sur cette concession.

Cet échec présidentiel résulte cependant non seulement de la « fronde » mais surtout des contraintes spécifiques liées aux lois constitutionnelles imposant un accord avec le Sénat, alors contrôlé par l'opposition de droite. Pour tout projet de loi ordinaire pour lequel l'Assemblée nationale peut, en cas de désaccord persistant, trancher en dernier ressort, l'efficacité « frondeuse » n'est donc pas la même – d'ailleurs, tous les textes budgétaires de la législature sont adoptés en « lecture définitive », c'est-à-dire par les députés seuls après désaccord sénatorial. À l'Assemblée nationale, même la dissension massive dans le groupe SRC, le 10 février 2016, n'empêche pas le texte d'être adopté, il est vrai grâce aux renforts d'une majeure partie de la droite. L'échec de la révision constitutionnelle de 2016 est donc bien partiellement une victoire « frondeuse », mais cette exception tient aussi à d'autres facteurs et n'est pas généralisable à tous les projets gouvernementaux.

¹⁶⁵ Pour une lecture de sciences sociales du politique de la Fronde historique du XVII^e siècle, voir Katia Béguin, « Changements de partis et opportunisme durant la Fronde (1648-1653). La mort de la politique ancienne ? », *Politix*, vol. 14, n°56, 2001.

Le deuxième exemple d'un recul gouvernemental significatif obtenu par les parlementaires socialistes, est celui de l'avant-projet de « loi travail », qui provoque une levée de boucliers lors de sa fuite dans *Le Parisien* et sa transmission au Conseil d'État le 17 février, et que le Gouvernement remanie en profondeur le 17 mars, expurgeant le texte de certaines de ses dispositions les plus controversées. Les pressions exercées par les députés socialistes mécontents, y compris d'élus n'ayant jamais « frondé », jusqu'au rapporteur pressenti Christophe Sirugue, conduisent ainsi le Gouvernement à accepter de remanier son projet.

Deux limites doivent cependant être relevées sur cet incontestable succès d'une pression parlementaire, dépassant mais englobant, voire prolongeant la « fronde ». La première est que le remaniement du texte par le Gouvernement est aussi le résultat de la pression du mouvement social, et en particulier de la CFDT, le principal syndicat de salariés dit « réformiste », dont le Gouvernement a fait son interlocuteur privilégié, et qui se range en faveur de la nouvelle version du projet de loi.

Ensuite et surtout, si les évolutions successives du texte adoucissent quelque peu les hostilités parlementaires socialistes, le noyau dur des « frondeurs » – et pas seulement eux – restent opposés au projet de loi, jusqu'à son adoption définitive par « 49.3 » successifs. Car les évolutions du texte, même substantielles, ne changent pas radicalement son orientation globale et structurelle ; sans qu'on puisse l'affirmer avec certitude, certains acteurs évoquent l'idée que le Gouvernement serait volontairement et stratégiquement parti de très loin avec son avant-projet, pour, au bout du processus, faire accepter l'essentiel de ce qu'il souhaitait en ayant pu donner le change par des concessions¹⁶⁶. L'avant-projet de « loi travail » ne constitue donc qu'une exception très relative d'un projet gouvernemental entravé par la « fronde ».

En dehors de ces deux exceptions, avec les nuances apportées, tous les projets de loi du Gouvernement sont adoptés au cours de la XIV^e législature, quand bien même ils le sont avec des majorités parfois relatives à l'Assemblée nationale. Cependant, au-delà de l'adoption ou non des projets de lois, le « succès » de la « fronde » peut également se mesurer à l'adoption d'amendements de leur part pour infléchir les textes, notamment budgétaires. Là aussi toutefois, presque aucun des amendements déposés collectivement par les « frondeurs » lors des séquences budgétaires de 2014 et 2015 ne sont adoptés : c'est précisément cette situation qui les conduit à décider de s'abstenir. Des amendements sont occasionnellement adoptés sans

¹⁶⁶ C'est par exemple ce que me confie, lors d'une discussion informelle à la mezzanine de la salle Victor Hugo, le collaborateur d'une députée non-opposée au projet de loi : lorsque j'évoque cette hypothèse, il me répond que « *bien sûr, c'est une évidence pour tout le monde !* ». Les affirmations d'un député « frondeur » et de son collaborateur avec qui j'échange le 11 mai 2016 vont également en ce sens (observation n° 100, déjà citée).

l'approbation du Gouvernement, mais qui ne changent pas les grands équilibres budgétaires – et cette réalité n'est pas nouvelle ni propre à cette législature¹⁶⁷.

Un cas particulier existe cependant sur ce point, car si les amendements des « frondeurs » exclusivement sont tous mis en échec, un amendement signé par eux et reprenant une de leurs revendications est néanmoins intégré dans le projet de loi de finances pour 2016 : l'amendement II-928 dit « Ayrault-Muet » sur la réduction dégressive de la CSG. Cette « victoire posthume de la fronde », comme on l'a déjà appelée, constitue bien un cas assez unique, une victoire obtenue très laborieusement, le Gouvernement et la direction du groupe renâclant jusqu'au bout, malgré la position officiellement favorable du PS et la signature d'une majorité absolue de députés du groupe socialiste ; l'amendement est cependant bien adopté, en grande partie du fait de la mobilisation, à cette fin, de députés « frondeurs » en séance.

Cette exception n'en est cependant pas totalement une, puisque la disposition adoptée n'est jamais promulguée : par décision de conformité partielle rendue le 29 décembre 2015 sur le PLF pour 2016, le Conseil constitutionnel censure l'article 77 issu de l'amendement « Ayrault-Muet », donnant raison aux réserves techniques et constitutionnelles émises par le Gouvernement pour justifier de ne pas soutenir l'amendement. Le juge constitutionnel estime que le dispositif proposé, en versant la « prime d'activité » sous forme de baisse dégressive de la CSG due par les travailleurs salariés, opère une inégalité entre salariés et non-salariés pour les modalités de versement de la prime¹⁶⁸.

Malgré les propositions émises visant à une baisse dégressive de la CSG qui satisfasse les critères de constitutionnalité du Conseil, en appliquant la mesure de la même façon aux non-salariés, le Gouvernement ne reprend jamais à son compte, dans toutes les lois budgétaires rectificatives de l'année 2016, cet objectif de la réforme fiscale annoncée par Jean-Marc Ayrault en 2013 et à nouveau demandée dans les textes officiels du PS en 2015. Selon un des députés soutiens de l'amendement, l'hostilité du Gouvernement à la disposition ne serait pas étrangère à la censure du Conseil constitutionnel¹⁶⁹.

Bref, ce bilan budgétaire et législatif de la « fronde parlementaire » confirme le constat que ce mouvement n'a pas empêché François Hollande de mettre en œuvre la politique gouvernementale de ses souhaits, et n'a pas eu en lui-même de conséquences significatives sur

¹⁶⁷ Les amendements budgétaires adoptés sans ou malgré le Gouvernement sont traités au chapitre quatre.

¹⁶⁸ Voir les considérants 24 à 28 de la décision n°2015-725 DC du 29 décembre 2015.

¹⁶⁹ En entretien, ce député, signataire de l'amendement, et qui demande à ne pas être nominalement identifié pour les propos suivants, dit ainsi : « *C'était une réforme minimale, qui, à mon avis, serait passée au Conseil constitutionnel si le Gouvernement n'avait pas envoyé un point de vue assez contradictoire – vous savez, le Conseil constitutionnel, il juge aussi en fonction de l'équilibre qu'il sent, quand il a une opposition et un Gouvernement qui sont d'accord, il considère qu'il est dans un bon équilibre ...* ».

l'action publique tout au long de la législature. Que ce soit en particulier la politique de l'offre, avec le CICE et le pacte de responsabilité, les économies budgétaires ou les réformes du droit du travail, avec notamment les lois portées par Emmanuel Macron et Myriam El Khomri, toutes les décisions politiques combattues par les « frondeurs » sont, pour l'essentiel, adoptées par le Parlement et mises en œuvre par le Gouvernement selon les modalités et les montants fixés par le Président de la République.

On doit souligner aussi que cette impuissance de la « fronde » tient en grande partie à une autolimitation des « frondeurs » : celle de ne pas aller plus loin que l'abstention volontaire sur les scrutins budgétaires ou mettant en cause la responsabilité politique du Premier ministre. Le Gouvernement pourrait certes être mis en minorité si le nombre d'abstentions, à la place de votes « pour », était si élevé dans le groupe majoritaire que le total des votes « pour » passerait sous la barre des « contre ». Mais dès lors que la « fronde » ne s'élargit pas et reste, comme en 2014, aux alentours de 35 à 40 élus, l'abstention est un choix qui a pour conséquence de laisser une majorité relative de votes « pour » donner la victoire au Gouvernement.

Chaque fois en effet que le Gouvernement remporte un scrutin avec une majorité relative, cela implique qu'il aurait pu être mis en minorité si au moins une partie des « frondeurs » abstentionnistes avaient transformé leur abstention en votes « contre ». Ainsi, le programme de stabilité budgétaire est approuvé le 29 avril 2014 avec 33 voix d'avance, tandis que 41 socialistes s'abstiennent ; la seconde déclaration de politique générale de Manuel Valls est approuvée le 8 septembre par 25 voix d'avance avec 31 abstentions socialistes (et une trente-deuxième abstention déclarée par la mise au point d'une députée dont le vote a été comptabilisé comme « pour ») ; l'ensemble du PLF pour 2015 est adopté le 18 novembre par 19 voix d'avance et 37 abstentions socialistes. Dans ce dernier cas, si à peine plus de la moitié des abstentions socialistes étaient des votes « contre », le texte aurait été rejeté.

Les « frondeurs » annoncent en revanche dès 2014 être prêts à voter « contre » sur un autre texte qu'une loi budgétaire – ce qu'ils font d'ailleurs sur la révision constitutionnelle de 2016. Mais ils sont de nouveau confrontés à leur autolimitation vis-à-vis de tout texte sur lequel le Gouvernement peut engager sa responsabilité en faisant usage du « 49.3 », ce que la Constitution lui permet de faire pour un texte par session – ce dont il ne se prive pas. Cette limite – et de fait cette impuissance – auto-imposée des « frondeurs » vaut en effet pour les motions de censure, tout du moins jusqu'aux « motions de censure des gauches » signées par des membres du groupe socialiste en mai et juillet 2016.

Aucune des deux n'ayant été pu être enregistrée, leurs signataires socialistes et apparentés se refusent à voter la motion de censure des groupes de droite, mise au vote le jeudi

12 mai 2016 en réaction au « 49.3 » lors de la première lecture du projet de « loi travail ». Les parlementaires socialistes justifient leur décision par le refus de cautionner une motion dont l'exposé des motifs est radicalement contraire aux leurs : la motion déposée par l'opposition proclame en effet que la « loi travail » ne va pas assez loin dans l'assouplissement du droit du travail et que les dispositions les plus positives en ont été retirées. Cette justification est cependant avant tout symbolique : l'exposé des motifs d'une motion de censure n'emporte aucun effet juridique, la seule conséquence de son adoption, quelle qu'elle soit, est la démission du Premier ministre et, dans le cadre d'un « 49.3 », le rejet du texte concerné.

La question se serait toutefois posée différemment si une des motions de censure signées par les parlementaires SRC-SER avait recueilli assez de signatures pour être recevable et soumise au vote : ces parlementaires du groupe majoritaire auraient logiquement et en principe dû voter en faveur de la censure du Gouvernement, pour la première fois de toute la législature, en rupture avec leur autolimitation précédente. Certains témoins considèrent que les « frondeurs » auraient volontairement, à deux reprises, fait le choix de prétendre ne pas disposer d'assez de signatures pour déposer la « motion de censure des gauches » : le fait que chacune des deux échoue à être déposée à deux signatures près, avec quatre députés socialistes qui se retirent et quatre autres qui s'y ajoutent, éveille ce soupçon.

Sans qu'il soit possible de trancher cette hypothèse avec certitude, deux arguments s'y opposent. La journée du 11 mai, je suis en contact avec des collaborateurs parlementaires en train de s'informer, par téléphone, de la recherche de signatures, et me transmettant des informations à ce sujet, tous les quelques noms qui me sont donnés au fur et à mesure se retrouvent effectivement dans la liste des signataires dévoilés le soir : que cette première « motion de censure des gauches » soit une mise en scène, supposerait que ces différents acteurs aient joué une comédie élaborée spécialement à mon attention.

Ensuite, parmi les cinq signataires non-inscrits dans un groupe, figurent le député des Pyrénées-Atlantiques Jean Lassalle, un centriste conservateur n'ayant pas de proximité connue avec la gauche, et l'ancien socialiste Thomas Thévenoud, renvoyé du Gouvernement et du groupe socialiste en septembre 2014 en raison d'irrégularités fiscales. Leur enrôlement risque d'entacher la démarche d'une « motion de censure des gauches » : si les socialistes avaient en réalité assez de volontaires parmi eux, d'autres « frondeurs » auraient pu être mobilisés afin d'atteindre un seuil de 56 ou 57 signatures, sans recourir à ces deux députés pour essayer de « faire le nombre » – les « censeurs » de gauche n'ayant pas de scrupules à refuser les signatures de non-inscrits de droite radicale ou d'extrême-droite.

Indépendamment de la sincérité de la démarche des « censeurs » socialistes et du fait de savoir s'ils auraient effectivement voté une « censure de gauche » mise aux voix, il faut souligner que, dans tous les cas, ces parlementaires ne se mettent pas en situation de pouvoir concrètement renverser le Gouvernement. Si une « motion de censure de gauche » était mise aux voix aux côtés de celle de la droite, les votes en leur faveur ne s'additionneraient pas : il faut qu'une même motion obtiennent les suffrages de la majorité absolue des membres de l'Assemblée pour être adoptée. Les témoignages recueillis le 11 mai de députés « frondeurs » et de collaborateurs parlementaires, me disent avoir l'assurance que, réciproquement, la majorité des parlementaires de droite ne voterait pas une motion avec un exposé des motifs « de gauche ». Dans ces conditions, aucune des deux ne serait susceptible d'être adoptée.

En définitive : cette crise politique, bien qu'inédite, n'a bel et bien pas changé le cours de la politique du pouvoir gouvernant, pour une grande partie en raison des limites que les « frondeurs » s'imposent à eux-mêmes. Mais si la « fronde » n'a pas d'effet durable et significatif sur l'action gouvernementale pendant la législature, elle en a davantage sur les conditions de la fin du quinquennat présidentiel, puisqu'elle joue un rôle non négligeable dans la décision de François Hollande de ne pas se porter candidat à un second mandat et remporte une victoire lors de la primaire organisée par le parti présidentiel ; ce qui ne l'empêche pas de connaître le sort électoral désastreux du Parti socialiste en 2017.

3) D'une victoire interne décisive à une fin dans le complet échec électoral

À l'approche de la fin de la législature – et surtout de l'élection présidentielle d'avril et mai 2017, qui se tient immédiatement avant les élections législatives et semble amenée, comme à chaque fois depuis 2002, à en déterminer largement le résultat – l'impopularité sondagière record du Parti socialiste et de François Hollande, couplée à la division de la gauche, rend de plus en plus probable une élimination de la gauche dès le premier tour de l'élection présidentielle et un second tour entre la droite et l'extrême-droite, pour la deuxième fois depuis quinze ans et l'élimination de Lionel Jospin au profit de Jean-Marie Le Pen en 2002.

En janvier 2016, un appel est lancé par des élus, intellectuels et artistes de gauche, en faveur d'une primaire ouverte à tous les électeurs volontaires, sur le modèle de celle du PS et du PRG de 2011 et de celle que le parti LR s'apprête à tenir en novembre 2016, associant le plus grand nombre de partis de gauche afin de désigner un candidat commun¹⁷⁰. Cette demande

¹⁷⁰ Tribune « Notre système politique est bloqué », *Libération*, 10 janvier 2016. L'appel est également ouvert à signatures sur un site Internet <https://notreprimaire.fr/>.

de primaire est relayée au sein du PS notamment par les « frondeurs », mais aussi le courant de Karine Berger. Cette demande peut d'ailleurs s'appuyer sur les statuts du PS¹⁷¹, intégrant depuis 2012 le principe de la primaire présidentielle, et dont les articles 5.3.1 à 5.3.3, relatifs aux « primaires citoyennes », ne prévoient pas d'exception pour un Président sortant issu du parti¹⁷². En octobre 2011, François Hollande, alors candidat dans le second tour de la primaire face à Martine Aubry, déclarait que, Président sortant, il se plierait de nouveau à l'exercice¹⁷³.

Longtemps réticente et ambivalente au sujet de l'organisation d'une primaire où plusieurs socialistes pourraient se présenter, la direction du PS valide finalement la décision d'organiser une « primaire citoyenne », avec ses partenaires de la « Belle Alliance populaire », coalition initiée par Jean-Christophe Cambadélis et rassemblant outre le PS, le PRG et l'Union des démocrates et écologistes, parti récemment créé pour fédérer d'anciens membres d'EÉLV et du Mouvement Démocrate (MoDem) de François Bayrou, ralliés à François Hollande. La perspective, totalement inédite, d'une participation du Président sortant à cette primaire, semble désormais possible.

La primaire est fixée pour janvier 2017 avec un dépôt des candidatures au plus tard en décembre précédent. Au cours de l'été 2016, quatre candidatures de « l'aile gauche » du PS se déclarent et les quatre postulants prennent la parole en septembre lors des journées de rentrée de la « motion B » du PS à La Rochelle. Cependant, les candidatures de la sénatrice Marie-Noëlle Lienemann et du militant socialiste Gérard Filoche n'aboutissent pas. Seuls poursuivent leurs campagnes les deux anciens ministres « frondeurs » de Frangy-en-Bresse, Arnaud Montebourg et Benoît Hamon.

Si les deux hommes se partagent l'héritage de la « fronde » socialiste, leurs profils et leurs candidatures présentent d'importantes nuances. Né en 1962, avocat de profession, ayant une plus grande expérience des mandats parlementaires et des fonctions exécutives locales, comme député de Saône-et-Loire de 1997 à 2012 et président de ce même département de 2008 à 2012, Arnaud Montebourg bénéficie d'une bien plus forte notoriété nationale, surtout depuis sa performance inattendue de la précédente primaire socialiste de 2011 dont il arrive troisième, mais possède une assise peu structurée dans le PS. S'appuyant sur les thématiques de sa précédente campagne présidentielle (autour du thème général de la « démondialisation ») et sur

¹⁷¹ « Statuts et règlement intérieur du PS », mis à jour après le congrès de Poitiers.

¹⁷² Contrairement à la primaire intégrée dans les statuts du parti Les Républicains.

¹⁷³ « - Si vous êtes président, y aura-t-il des primaires pour 2017 ? - Oui. C'est un principe désormais inscrit dans le temps et l'espace politique. Nicolas Sarkozy devrait se l'appliquer, mais il ne serait pas sûr d'être désigné. Je comprends sa prudence ... » propos recueillis par Matthieu Croissandeau et autres, « François Hollande : "Je veux une gauche qui apaise" », *Le Parisien*, 15 octobre 2011.

son action ministérielle en faveur du sauvetage d'entreprises en difficulté, sa candidature met en avant l'interventionnisme étatique, la souveraineté économique et le redressement industriel.

Né en 1967, passé par le syndicalisme étudiant puis par les cabinets ministériels, Benoît Hamon est davantage un homme d'appareil, moins connu du grand public, malgré son passé de porte-parole du PS sous Martine Aubry. Il accède plus tardivement à des fonctions électives – il est élu député pour la première fois en 2012 après un mandat au Parlement européen en 2004-2009 – mais il dispose de réseaux bien établis dans le PS et ses organisations de jeunesse et étudiantes proches, notamment depuis son mandat de premier président du Mouvement des Jeunes socialistes devenu autonome en 1993. Mettant en avant une identité plus écologiste et pro-européenne, il développe le thème d'un nouveau modèle économique et d'un nouveau rapport au travail, notamment autour de sa proposition phare du revenu universel d'existence, et aborde aussi davantage des revendications sociales post-matérialistes.

Le second semestre 2016 voit le Président de la République affaibli et le Parti socialiste être concurrencé, encerclé par deux candidatures en-dehors de la primaire. Celle sur sa gauche de Jean-Luc Mélenchon, déjà candidat en 2012, qui lance un nouveau mouvement politique – la « France insoumise » – et développe une critique totale du quinquennat socialiste et une stratégie d'appel au peuple. Quant à Emmanuel Macron, après avoir, au cours de l'année 2016, créé son propre mouvement, siglé de ses propres initiales, appelé « En Marche ! », et rallié plusieurs responsables socialistes, il démissionne du ministère de l'Économie le 30 août 2016 et déclare sa candidature autonome le 16 novembre.

La candidature de François Hollande, encore non déclarée, est de plus en plus contestée, même au PS, surtout après la parution, par deux journalistes, d'un livre d'entretiens réalisés tout au long du quinquennat, dont certains passages font polémique¹⁷⁴. Pendant ce temps, en novembre, la primaire dite « de la droite et du centre » organisée par le parti Les Républicains, est un très grand succès populaire, qui surpasse celle des socialistes en 2011, avec plus de quatre millions de votants à chacun des deux tours de scrutin. François Fillon, unique Premier ministre de Nicolas Sarkozy, longtemps très distancé dans les sondages, écrase tous ses concurrents, éliminant l'ancien chef de l'État dès le premier tour et obtenant les deux tiers des voix face à l'ancien favori, Alain Juppé, au second. Désigné sur un programme jugé très conservateur, austéritaire et économiquement libéral, le député de Paris apparaît comme le nouveau favori des sondages pour gagner l'élection présidentielle, contre la présidente du Front national Marine Le Pen au second tour.

¹⁷⁴ Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça ... Les secrets d'un quinquennat*, Stock, 2016, 672 pages.

Le 1^{er} décembre 2016, dans une allocution télévisée, le Président de la République annonce sa décision : considérant que sa candidature ne rassemble pas assez à gauche, il n'est pas candidat à la prochaine élection présidentielle. Ce renoncement est un précédent unique dans l'histoire de la V^e République : François Hollande est le premier chef de l'État à ne pas présenter sa candidature pour un second mandat – à l'exception évidente de Georges Pompidou, mort en fonction avant le terme de son premier et unique septennat. Dans la mesure où la « fronde » peut être considérée comme une des causes de ce renoncement – ne serait-ce que pour avoir fait pression pour l'organisation d'une primaire présidentielle au PS – celle-ci, bien que n'ayant pratiquement pas pesé sur la politique gouvernementale au cours de la législature, produit néanmoins une conséquence concrète sur la fin du quinquennat. La victoire indirecte de la « fronde » ne s'arrête pas là, mais est de courte durée.

Le renoncement de François Hollande conduit à deux autres candidatures socialistes. Manuel Valls déclare sa candidature le 5 décembre et présente sa démission de Premier ministre le lendemain, remplacé, à la tête d'un Gouvernement à la composition pratiquement identique, par son ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve. Manuel Valls reçoit immédiatement le soutien de la grande majorité des parlementaires, élus locaux et cadres du PS, faisant désormais figure de « candidat naturel » de l'appareil après le retrait du Président. Un quatrième candidat socialiste « surprise » se déclare en la personne de Vincent Peillon, ancien ministre de l'Éducation nationale de Jean-Marc Ayrault et discrètement retiré au Parlement européen depuis 2014 : adoptant un discours revendiquant l'héritage du quinquennat, mais avec un regard critique, il reçoit quelques soutiens de parlementaires et responsables socialistes, ne désirant pas choisir entre l'ancien électron libre de « l'aile droite sociale-libérale » du PS et les deux anciens ministres candidats issus de « l'aile gauche ».

Outre trois candidats des petits partis associés, un écologiste, un démocrate et une radicale de gauche, la primaire présidentielle du PS et de ses alliés, souvent décrite comme une sorte de « congrès du PS » préparant la suite d'une défaite probable, voit donc s'affronter quatre socialistes, quadragénaire pour l'un et quinquagénaires pour les autres, cherchant à se positionner par rapport aux candidatures du sexagénaire Jean-Luc Mélenchon sur leur gauche et du trentenaire Emmanuel Macron sur leur droite. La campagne électorale voit la percée de Benoît Hamon, rattrapant et dépassant les deux favoris. Premier le 22 janvier 2017, obtenant 36,51% des suffrages exprimés, avec une participation d'environ 1,6 million de votants, l'ancien ministre devenu député « frondeur » est en ballottage face à son ancien Premier ministre Manuel Valls, deuxième avec 31,90%, et reçoit le soutien de l'éternel « troisième homme » des

primaires socialistes, Arnaud Montebourg, qui réitère son score de 2011 avec 17,75%, laissant loin derrière Vincent Peillon à 6,9%.

Le soutien apporté par Martine Aubry et ses proches, dans l'entre-deux-tours, scelle la victoire de Benoît Hamon, qui l'emporte au second tour le 29 janvier 2017, avec 58,69%, sur un peu plus de 2 millions de votants. Investi officiellement candidat du Parti socialiste, recevant un soutien très distancié du Premier ministre Bernard Cazeneuve, dans le silence du Président François Hollande, le député des Yvelines bénéficie d'un bref état de grâce dans les sondages, le plaçant en quatrième position, derrière Emmanuel Macron, François Fillon et Marine Le Pen, et obtient le ralliement du parti Europe-Écologie Les Verts et de son candidat Yannick Jadot. Mais la campagne du candidat socialiste chute très rapidement.

La campagne présidentielle est bouleversée par l'enchaînement d'affaires d'enrichissement personnel du favori François Fillon, à propos d'emplois familiaux fictifs et de conflits d'intérêts de sa société de conseil. Outre ces affaires qui empoisonnent la campagne du candidat conservateur, la couverture médiatique est aussi dominée par des interrogations sur le « vote utile » ou le « vote stratégique » des électeurs, dans un contexte de fragmentation, de fluidité et d'imprévisibilité électorales. Emmanuel Macron, se présentant comme au-delà des clivages et rassemblant au centre-gauche et au centre-droit, émerge comme le candidat le mieux placé pour éviter un duel entre Marine Le Pen et François Fillon, ce dernier dont l'image est fortement dégradée, après le maintien de sa candidature malgré sa mise en examen, le 14 mars 2017, pour détournement de fonds publics et abus de biens sociaux.

Distancé dans les sondages par Emmanuel Macron et ne s'imposant donc pas comme le candidat le mieux placé pour la gauche gouvernementale, Benoît Hamon ne prend pas non plus l'avantage en tant que candidat d'une gauche plus radicale refusant de rallier le nouveau favori : il est rattrapé puis dépassé par Jean-Luc Mélenchon, lequel bénéficie d'une image de gauche vierge de toute participation aux gouvernements de François Hollande et d'une préparation de longue date de sa candidature, soutenue par un mouvement militant très actif. Pris en tenaille entre ces deux autres candidatures, empêtré dans les divisions du PS et les défections nombreuses dans l'appareil, dont celle de Manuel Valls qui annonce en mars son soutien à Emmanuel Macron, Benoît Hamon s'effondre dans les sondages et finit à son socle le plus minimal au premier tour, le 23 avril 2017, en cinquième position avec 6,36% des suffrages exprimés, le plus faible score socialiste depuis la refondation du PS en 1969-1971¹⁷⁵.

¹⁷⁵ À l'élection présidentielle de 1969, Gaston Defferre, candidat du parti socialiste, encore à l'époque Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) obtient 5,01% des suffrages exprimés, tandis que Michel Rocard obtient 3,61% comme candidat du Parti socialiste unifié (PSU).

Le candidat officiel du parti au pouvoir termine ainsi loin derrière Jean-Luc Mélenchon avec 19,58%, tandis qu'Emmanuel Macron arrive en tête avec 24,01%, désormais en duel avec Marine Le Pen (21,30%) et éliminant François Fillon (20,01%). Dans ce second tour où, pour la première fois, aucun des deux partis politiques jadis dominants à droite et à gauche n'est présent, l'ancien ministre de l'Économie de François Hollande est massivement élu Président de la République, avec presque les deux tiers des voix, contre la candidate de l'extrême-droite. Investi chef de l'État, Emmanuel Macron nomme Premier ministre Édouard Philippe, député sortant et maire Les Républicains du Havre, ayant soutenu la candidature de François Fillon avant de quitter sa campagne suite à sa mise en examen, et forme un Gouvernement majoritairement composé de « techniciens » et de non-professionnels de la politique, mais comprenant certains élus PS ou LR.

Alors que le mouvement présidentiel, devenu « La République en Marche », allié au MoDem de François Bayrou, mène campagne pour donner une assise majoritaire au nouveau Gouvernement Philippe, la campagne législative du Parti socialiste est prise en main par Bernard Cazeneuve et Jean-Christophe Cambadélis, et son programme se déleste de plusieurs mesures phares du candidat Benoît Hamon. Si les campagnes législatives de LREM et de la France insoumise de Jean-Luc Mélenchon sont très unifiées nationalement, autour de leur fondateur respectif, celle du Parti socialiste est très éclatée localement, sans aucune maîtrise du parti national, allant de candidats se revendiquant de la « majorité présidentielle » à des candidats se positionnant comme opposants, même constructifs, au nouveau Président.

Les élections législatives des 11 et 18 juin 2017 signent la fin de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale. Elles sont marquées par l'abstention la plus massive de l'histoire pour un tel scrutin, avec seulement 48,71% de votants au premier tour et 42,64% au second, faisant de la XV^e législature la première assemblée française, depuis le suffrage universel (masculin), à être élue par moins de la moitié du corps électoral. Le parti présidentiel LREM y obtient une confortable majorité absolue, renforcée par son allié MoDem, tandis que le parti LR y forme le premier groupe d'opposition. Le nouveau groupe parlementaire de LREM, présidé par l'ancien socialiste Richard Ferrand, comprend au total 25 députés sortants ou anciens députés ayant siégé dans le groupe SRC/SER au cours de la XIV^e législature, dont Manuel Valls, réélu de justesse comme député de l'Essonne après avoir perdu l'investiture du Parti socialiste, en raison de son soutien de premier tour à Emmanuel Macron.

Cruelle ironie du sort pour le Parti socialiste : l'année même où trois candidats ayant été jadis membres du PS¹⁷⁶ et servi tous les trois dans un gouvernement conduit par le PS¹⁷⁷, totalisent ensemble près de 50% des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle, son propre candidat obtient le plus faible score des trois, et, alors même que le groupe majoritaire est présidé par un de ses députés sortants, le parti connaît sa pire défaite électorale à des élections législatives. Obtenant moins de voix au premier tour, au niveau national, que la France insoumise de Jean-Luc Mélenchon, le PS obtient aussi son plus petit nombre de sièges : le groupe socialiste, rebaptisé alors « Nouvelle Gauche », comprend au début de la législature 28 membres et 3 apparentés, soit presque une division par dix de ses effectifs de 2012 et le plus faible groupe socialiste de l'histoire de la République française.

Dans ce désastre électoral qui élimine de l'Assemblée la plupart des figures nationales du parti – y compris son dernier candidat présidentiel Benoît Hamon et son Premier secrétaire Jean-Christophe Cambadélis – presque aucun « frondeur » n'en réchappe : le plus « frondeur » de la trentaine de socialistes rescapés est Régis Juanico, député de la Loire depuis 2007 et proche de longue date de Benoît Hamon, à qui il succède à la présidence du MJS en 1995. La « fronde » parlementaire de la XIV^e législature partage le sort électoral catastrophique du Parti socialiste ; ce dernier qui, au sommet des pouvoirs national et locaux en 2012, semble menacé, cinq ans plus tard, de devenir un parti secondaire de la vie politique française.

B/ De la fragilisation à la réaffirmation du « fait majoritaire »

La sociographie des « frondeurs » est rendue malaisée par le caractère évolutif et fluctuants des contours du mouvement ; et si l'on peut repérer quelques tendances parmi les députés prenant part à la « fronde », leurs propriétés politiques ne sont pas significativement très différentes du reste du groupe (1). Mais l'analyse de la confrontation entre Manuel Valls et les « frondeurs » permet de dresser des hypothèses sur leurs motivations et de mettre en évidence les mécanismes propres à ce type singulier de conflit entre adversaires-partenaires (2). La « fronde » est révélatrice des fragilités mais aussi de la forte résistance du « fait majoritaire » dans le système institutionnel français, et invite à en étudier plus en profondeur les fondements et le fonctionnement concret (3).

¹⁷⁶ J.-L. Mélenchon, B. Hamon et E. Macron ont été brièvement, tous les trois, camarades au PS en 2006.

¹⁷⁷ J.-L. Mélenchon ayant été ministre délégué de 2000 à 2002, dans le Gouvernement de Lionel Jospin.

1) Des « frondeurs » aux profils et propriétés non homogènes

Qui sont les « frondeurs » ? Présentent-ils des propriétés caractéristiques ? Ces questions posent quelques difficultés, d'abord en raison d'un fait déjà mentionné : le périmètre non stabilisé de la « fronde ». Sur quels critères définir le député « frondeur » ? Au-delà du « noyau dur », on trouve de multiples configurations possibles, aux périphéries de cet ensemble très poreux qu'est la « fronde » : comment tracer la limite ? Parmi les 82 députés SRC signataires de la tribune originelle de « l'appel des 100 », au moins la moitié ne rentrent pas dans la « fronde » par la suite : seuls les événements ultérieurs peuvent nous éclairer.

Plusieurs hypothèses, certaines contradictoires, peuvent être formulées concernant les propriétés encourageant ou facilitant le passage à la transgression de vote, au sein de la « fronde » spécifiquement ou la dissension partisane plus généralement. On peut imaginer que les parlementaires se permettant d'enfreindre la discipline partisane seraient logiquement les élus les plus « établis », ayant le plus de ressources politiques, leur permettant de résister aux injonctions du groupe et du parti. Mais on peut aussi soulever l'idée qu'à l'inverse les parlementaires les moins « insérés » et les plus « dominés » dans la majorité sont les plus susceptibles de vouloir entrer en contestation et d'y avoir intérêt pour se distinguer¹⁷⁸.

Mais comment donc déterminer l'échantillon des « frondeurs » ? Le critère principal, objectif et spécifique de la « fronde », est celui des votes transgressifs à certains scrutins « tabous ». Rappelons-le : les votes divergents ne sont pas une nouveauté de la « fronde » ni ne se limitent à elle. Si c'est bien ce mouvement particulier que l'on cherche à étudier, et non pas les indisciplines de vote en général dans le groupe SRC de la XIV^e législature, alors seuls certains scrutins sont discriminants. Les votes opposés à la déchéance de nationalité en 2016, par exemple, s'étendent bien au-delà de la « fronde » au sens propre. Les votes les plus pertinents pour identifier les « frondeurs » sont donc les votes budgétaires et de confiance, particulièrement de l'année 2014.

L'acte de naissance de la « fronde » est le scrutin solennel du 29 avril 2014 sur le programme de stabilité, avec les « Quarante-et-uns ». Mais certains abstentionnistes de cette journée ne le sont plus après, au moment des lois budgétaires et de la seconde déclaration de politique générale de Manuel Valls. À l'inverse, d'autres députés rejoignent les rangs « frondeurs » ultérieurement. On trouve des « frondeurs » intermittents, transgressant la discipline majoritaire sur certains de ces votes budgétaires mais pas d'autres.

¹⁷⁸ Ces différentes hypothèses, concernant les propriétés des députés et leurs liens avec la dissension de votes dans les groupes parlementaires, seront développées et éprouvées dans les chapitres trois et quatre.

Notons que le critère des votes, s'il caractérise la « fronde », ne rend pas parfaitement compte de la réalité des interactions au sein du groupe SRC et du collectif « frondeur »¹⁷⁹. Certains parlementaires qui s'abstiennent plusieurs fois aux mêmes scrutins que les « frondeurs » ne participent pour autant jamais à leurs démarches communes : c'est le cas de l'ancienne ministre de l'Écologie, Delphine Batho, renvoyée du Gouvernement Ayrault en juillet 2013 pour désaccord avec la politique budgétaire, qui reste éloignée du collectif. C'est aussi le cas des trois élus MRC apparentés au groupe socialiste, qui échangent parfois avec les « frondeurs », mais sont dans une démarche autonome.

À l'inverse, comme on a déjà eu l'occasion de le relever, des députés SRC fréquentent, parfois au moins temporairement, les réunions « frondeuses », tout en ne transgressant jamais ou presque jamais la discipline majoritaire, sauf, souvent, sur la déchéance de nationalité : on a cité la vice-Présidente de l'Assemblée Laurence Dumont, c'est aussi le cas du successeur de Delphine Batho au ministère de l'Écologie, Philippe Martin, qui retrouve son siège de député après n'être pas reconduit dans le premier Gouvernement Valls.

D'autres critères que les seuls votes n'embrassent pas non plus toute la réalité : la « motion B » au Congrès de Poitiers en 2015 ne rassemble ni exclusivement, ni entièrement les parlementaires ayant « frondé » en 2014, ou même ceux qui « frondent » contre la « loi travail » l'année suivante. Et concernant cette dernière, les signatures SRC de la « motion de censure des gauches » ne sont qu'une fraction de la « fronde » ; elle rallie également quelques députés socialistes qui, jusqu'alors, n'ont pas émis de votes contestataires sur la confiance et le Budget, et dont la signature à cette motion est le premier voire le seul véritable acte « frondeur ».

Parmi les trajectoires diverses de certains députés vis-à-vis de la « fronde », on relève aussi des évolutions radicales et parfois contre-intuitives. Signataire de « l'appel des 100 » et abstentionniste le 29 avril 2014, le député du Finistère Richard Ferrand participe un temps aux réunions du collectif « frondeur », avant d'être, en 2015, le rapporteur général du projet de loi d'Emmanuel Macron puis de se rapprocher de lui, devenant son premier lieutenant¹⁸⁰. D'autres parlementaires passent de la « fronde » au mouvement « En Marche ! » : Stéphane Travert et Arnaud Leroy. Une autre évolution assez rapide est celle du député Philippe Doucet¹⁸¹ qui, en avril 2014, est signataire de « l'appel des 100 » et critique sévèrement le Gouvernement, puis, très vite après le premier vote de confiance, devient un fervent partisan de Manuel Valls.

¹⁷⁹ Laquelle réalité, en l'occurrence, ne peut être appréhendée, imparfaitement, que par les observations de terrain.

¹⁸⁰ Éphémère ministre du premier Gouvernement Philippe, Richard Ferrand devient ensuite président du groupe majoritaire LREM en 2017 puis Président de l'Assemblée nationale en 2018.

¹⁸¹ Né en 1961, maire d'Argenteuil (2008-2014), député du Val-d'Oise (2012-2017), d'abord co-animateur avec Laurent Baumel de la « Gauche populaire », puis rejoint le « Pôle des réformateurs ».

À l'inverse, d'autres parlementaires, relativement éloignés de la « fronde » à ses débuts, la rejoignent progressivement. Ainsi, les députés Alexis Bachelay et Yann Galut sont d'abord réputés être des soutiens de François Hollande et, au début de la « fronde » en 2014, sont assez critiques envers elle ; mais les deux hommes, cofondateurs de la « motion D » de Karine Berger au congrès de Poitiers, sont de plus en plus en rupture avec la politique gouvernementale au moment des discussions de la déchéance de nationalité puis de la « loi travail », jusqu'à faire partie des signataires SRC de la première « motion de censure des gauches » et de soutenir, à la primaire de 2017, Benoît Hamon pour le premier et Arnaud Montebourg pour le second.

Bref, une analyse des profils des députés socialistes « frondeurs » suppose évidemment certains choix méthodologiques de simplification de la réalité. On peut néanmoins, dès le début de la « fronde » en 2014, repérer, notamment parmi les meneurs du mouvement, qui animent les réunions, y prennent le plus la parole et signent les communiqués communs, trois grands ensembles, trois idéaux-types en quelque sorte, des députés dont les trajectoires convergent dans la « fronde », députés dont les caractéristiques ne sont pas uniques dans le groupe, vis-à-vis des non-« frondeurs », et ne suffisent donc pas à expliquer leur entrée dans la contestation, mais donnent toutefois une idée de l'hétérogénéité relative du collectif « frondeur » et des sous-ensembles qui le composent.

Dans l'émergence de la « fronde », on voit d'abord la place des courants minoritaires structurés de « l'aile gauche » du PS – c'est-à-dire, pour l'essentiel, le courant UMA, dans la mesure où Jérôme Guedj est le seul député vraiment actif du courant MLG et quitte l'Assemblée précocement en 2014. C'est de ses rangs que viennent une grande partie des députés qui, déjà, transgressent la discipline majoritaire avant la « fronde », notamment sur le pacte budgétaire européen. Courant structuré, à la fois dans le Parti socialiste et à l'Assemblée nationale¹⁸², même si tous les députés affiliés ne s'y investissent pas, ce courant constitue un cadre collectif pour l'activité de ses élus, produisant une doctrine et une stratégie communes. Ses membres peuvent s'appuyer sur ce cadre collectif déjà existant, conférant des points de repères et permettant une coordination collective au moment d'intégrer la « fronde ».

C'est ainsi que les députés Pouria Amirshahi, Pascal Cherki et Fanélie Carrey-Conte, ou encore Denys Robiliard¹⁸³ et Barbara Romagnan¹⁸⁴, comptent parmi les chevilles ouvrières

¹⁸² Les courants minoritaires, plus ou moins organisés, au sein des groupes parlementaires, sont développés dans le chapitre trois.

¹⁸³ Né en 1960, avocat en droit du travail, adjoint au maire de Blois (2008-2012) puis député du Loir-et-Cher (2012-2017), membre du courant UMA.

¹⁸⁴ Née en 1974, docteure en science politique et professeure en lycée, députée du Doubs de 2012 à 2017, première signataire de la contribution UMA au congrès de Toulouse du PS en 2012.

du collectif « frondeur » dès son commencement – ces parlementaires s’abstiennent d’ailleurs dès le premier vote de confiance le 8 avril 2014. Les députés UMA présentent plusieurs traits convergents qui les placent plutôt en position « dominée » dans le groupe. Souvent parmi les plus jeunes – trois des cinq suscités ont moins de quarante ans en 2012 – et les moins anciens – les cinq sont élus députés pour la première fois en 2012 – ils sont plus rares à avoir exercé un mandat exécutif local, mais ont souvent eu, dans leur jeunesse militante, des responsabilités dans le MJS ou l’UNEF. Si tous les députés UMA ne rejoignent pas la « fronde », le courant constitue néanmoins un vivier important de cette dernière.

Un autre type de profils, parmi les membres les plus visibles de la « fronde », est celui de socialistes qui rompent à cette occasion avec le courant central du PS, comme Christian Paul, Laurent Baumel, Jean-Marc Germain et Pierre-Alain Muet. Ces députés, dont la plupart ont eu des responsabilités exécutives locales (voire ministérielles pour le premier), ont en commun de venir de la majorité du parti et d’occuper souvent, au début de la législature, une place éminente dans le groupe, comme responsable d’une commission ou rapporteur de projets importants. Sans être complètement des *insiders* du PS : parfois passés par des courants minoritaires, voire un autre parti, ils ne sont pas les plus « hollandistes » de la majorité partisane puisque la plupart, sauf Laurent Baumel, ont soutenu Martine Aubry à la primaire ; de plus, deux d’entre eux animent un réseau parlementaire, « Gauche durable » ou « Gauche populaire ».

Ces élus, de par leurs qualifications et leurs professions, ont un capital symbolique (ÉNA, Polytechnique, Banque de France, doctorat en économie) et des compétences reconnues en matières budgétaires et sociales ; ils manifestent aussi un goût pour les débats doctrinaux et ont beaucoup participé au travail programmatique au sein du PS. Ce sont donc des élus plutôt bien établis dans la majorité partisane, mais sans y être les plus « dominants », identifiés comme « sociaux-démocrates », mais considérant que la politique de François Hollande est en rupture avec la continuité idéologique du PS dont ils se revendiquent et qui, pour cette raison, se rapprochent progressivement des courants minoritaires de « l’aile gauche ».

Enfin, un troisième profil se distingue dans la « fronde » dès son émergence, dont Philippe Noguès est le principal représentant, mais qui correspond aussi à d’autres parlementaires, moins visibles et plus en retrait, mais qui « frondent » néanmoins, comme Dominique Chauvel ou Chantal Guittet. Ces députés apparaissent davantage comme des *outsiders* dans le groupe socialiste, des « députés de base » non affiliés à une quelconque sensibilité interne socialiste ; ainsi, Philippe Noguès, cadre commercial et militant syndical, n’adhère que tardivement au PS, en 2006, et fait figure, dans la « fronde », de « non-aligné » à l’une des « sous-tribus » qui la composent. Ces députés semblent souvent ouvertement détachés

par rapport à la suite de leur carrière parlementaire ou leur avenir dans le PS – Philippe Noguès et Dominique Chauvel le quittent d'ailleurs, en 2015 et en 2016 respectivement.

Au-delà de ces portraits « impressionnistes » de trois idéaux-types des meneurs de la « fronde », tirés de l'observation des premiers mois de structuration du mouvement, on peut analyser statistiquement les données prosopographiques des « frondeurs »¹⁸⁵. En conclusion des considérations précédentes, on retient comme critère déterminant l'échantillon les neuf scrutins solennels constitutifs de la « fronde » au cours de l'année 2014 : sur le programme de stabilité, le budget rectificatif de la Sécurité sociale, les deux déclarations de politique générale, la loi de programmation des finances publiques et enfin les différents scrutins sur les deux lois budgétaires initiales pour l'année 2015.

Au cours de cette période, 289 députés siègent dans le groupe SRC pendant au moins cinq des neuf scrutins précités : ceux-là forment l'échantillon de base. Parmi les 56 députés socialistes qui s'abstiennent au moins une fois, 37 le font au moins quatre fois sur ces neuf scrutins et peuvent être retenus comme un « noyau dur » relativement stable de la « fronde » au cours de l'année 2014 – c'est-à-dire l'année où la dissension lors des votes budgétaires et de confiance est à son maximum. Cette sélection opérée, on peut ensuite calculer et comparer les propriétés de ces députés socialistes « frondeurs » avec l'ensemble des autres parlementaires membres du groupe pendant cette période, en retenant plusieurs types de données : des données socio-démographiques classiques (âge, sexe, niveau d'études, statut professionnel) et des données politiques (nombre de mandats parlementaires antérieurs, score électoral en 2012, cumul de mandats locaux).

L'analyse des données ne permet pas d'établir des variables véritablement déterminantes de l'appartenance au groupe « frondeur ». Les moyennes des deux ensembles (Tableau 1.3) permettent certes d'observer des tendances : les « frondeurs » sont plutôt plus jeunes, plutôt plus récemment et moins bien élus, ayant moins souvent exercé de fonctions à la tête d'un exécutif local, ce qui tendrait à accréditer plutôt l'hypothèse de parlementaires en situation « dominée » dans l'espace des positions du groupe SRC-SER. La rigueur méthodologique oblige cependant à constater que la distribution de ces variables n'est pas statistiquement significative ni prédictive, ne permettant pas de les considérer comme distinguant fondamentalement les « frondeurs » des autres.

¹⁸⁵ Je confirme ici en les synthétisant les conclusions à ce sujet de notre article avec Hugo Bouvard, Déborah Pérez, Julien Boelaert, « "Le respect de la boutique". », art. cit. Les chiffres sont recalculés à partir de mes données corrigées et avec des échantillons choisis légèrement différents, d'où quelques variations très mineures avec ce précédent travail, mais le sens des résultats et les enseignements tirés sont identiques.

Tableau 1.3. Propriétés des députés « frondeurs » et des autres députés SRC entre avril et décembre 2014

	Frondeurs (n= 37)	Autres députés (n=252)
Pourcentage de femmes	32,43% (<u>n=12</u>)	36,51% (<u>n=92</u>)
Âge en 2012	51,3 (11,0)	54,6 (9,7)
Ancienneté à l'Assemblée nationale	3,6 (6,12)	5,2 (7,3)
Primo-députés	64,86% (<u>n=24</u>)	59,13% (<u>n=149</u>)
Score de 1 ^{er} tour en 2012	38,04% (7,43%)	40,51% (7,58%)
Ancienneté à la tête d'un exécutif local	5,2 (8,6)	6,7 (8,8)

Sont retenus tous les députés siégeant dans le groupe SRC au cours d'au moins cinq des neuf scrutins concernés, les « frondeurs » sont ceux qui s'abstiennent au moins quatre fois. Pour les proportions : les chiffres absolus sont entre guillemets et soulignés. Pour les moyennes : les écarts-types sont entre guillemets et en italique. L'âge et l'ancienneté à l'Assemblée ou à la direction d'un mandat exécutif local sont calculés au moment du début de la législature (juin 2012). La moyenne des scores au 1er tour n'inclus pas les députés remplaçants et ne concerne que les titulaires (n=270).

Les différences de moyenne ne sont en effet pas considérables et suggèrent que les contre-exemples sont nombreux. Pour affiner l'analyse, des modèles de régression linéaire ont été construits pour rechercher un éventuel effet des différentes variables identifiées, séparément ou ensemble, sur le nombre de « votes frondeurs » en 2014 ou jusqu'à la fin de la législature. Absolument aucun de ces modèles ne présente de capacité prédictive un tant soit peu valable, le R^2 n'atteignant même pas 0,1. Les variables évoquées ne sont de toute évidence pas des facteurs explicatifs du basculement ou non dans la « fronde ».

L'analyse des profils et caractéristiques des « frondeurs » ne conduit pas à mettre en évidence un type unique de « carrière frondeuse » ni des dispositions politiques et sociales particulièrement déterminantes pour l'entrée dans le mouvement contestataire. On ne doit bien sûr pas rejeter la possibilité que d'autres variables que celles retenues ici permettraient de mettre en lumière des prédispositions biographiques, mais il apparaît en revanche clairement que la « fronde » rassemble des individus aux trajectoires et caractéristiques non homogènes.

2) Les motivations et modalités d'un « conflit limité »

Au-delà de la mise au jour, plus ou moins concluante, des propriétés et des profils des députés socialistes « frondeurs », l'analyse de la « fronde » conduit à s'intéresser aux objectifs et aux intérêts des parties prenantes à ce conflit parlementaire qui inspirent et contraignent leurs actions, ainsi qu'aux mécanismes qui découlent de cette forme particulière de confrontation entre une majorité parlementaire et un pouvoir gouvernant issus de la même organisation partisane et d'une même alternance électorale. Les acteurs parlementaires et gouvernants ont des impératifs parfois contradictoires et différentes rationalités, à la fois en valeurs et en finalités, au fondement de leurs actions, dans des proportions variables selon les individus.

Les objectifs poursuivis par le pouvoir gouvernant sont assez simples et rapides à établir : sans rentrer dans le débat sur la pertinence des politiques budgétaires, économiques et sociales du Président de la République, ni traiter de la question des référentiels doctrinaux ou des intérêts publics ou privés qui en sont à l'origine – ce qui n'est pas notre objet ici – on peut énoncer sans difficulté que François Hollande cherche la mise en œuvre d'une politique gouvernementale, en l'occurrence une politique fondée sur le soutien à la compétitivité-coût et la réduction des déficits publics, dont il considère qu'elle représente le meilleur voire le seul choix pour atteindre les objectifs d'action publique que sont, en particulier, la hausse de la croissance et de l'emploi en France, ou qu'elle est de nature, à terme, à réunir une nouvelle majorité électorale pour le réélire – les deux objectifs se mêlant vraisemblablement, tant le chef de l'État, plusieurs fois dans sa communication publique, a lié le succès de son mandat présidentiel à son engagement dans la lutte contre le chômage.

Il est tout aussi raisonnable d'estimer que Manuel Valls est dans la même situation, avec les quelques spécificités de son agenda propre vis-à-vis du Président de la République. Leurs intérêts convergent largement : longtemps dans une position assez marginale au sein de la majorité « réformiste » du Parti socialiste, Manuel Valls tient toute sa légitimité comme chef du Gouvernement de la nomination et de l'appui de François Hollande, auquel il apporte réciproquement son crédit politique et sa popularité acquise au cours de ses deux années au ministère de l'Intérieur. L'un et l'autre ont intérêt à la « réussite du quinquennat », c'est-à-dire à la perception d'un bilan positif de l'action gouvernementale, chacun ayant des bénéfices, notamment électoraux, à en tirer, à terme plus ou moins rapproché.

Cette différence temporelle est d'ailleurs la principale raison des nuances qui peuvent s'installer entre les deux : le Premier ministre a son intérêt propre à fructifier son capital politique personnel, dans la perspective de son ambition présidentielle potentielle en 2022, voire

dès 2017, si la possibilité ou le besoin apparaît de prendre la relève de François Hollande immédiatement, comme « candidat naturel » de sa famille politique et pour défendre le « bilan du quinquennat » – ce qui advient effectivement avec le renoncement du Président à une seconde candidature. Cependant, pour l’essentiel de la législature et du conflit à l’Assemblée avec la « fronde parlementaire », les deux hommes du duo gouvernant peuvent aisément être considérés comme constituant un acteur gouvernant unique, Manuel Valls étant celui des deux qui, institutionnellement, est au contact public direct des parlementaires au quotidien.

Du côté parlementaire en général et « frondeur » en particulier, les motivations sont plus diverses et composites, entre les individus et pour un même individu, et potentiellement en conflit, ce qui contribue d’une part aux fluctuations des contours de la « fronde » et d’autre part à la limitation que s’imposent les députés socialistes contestataires de ne pas aller plus loin que l’abstention sur les votes « sacrés » de la confiance et du Budget. Car le fait que le parti et le groupe majoritaires soient contrôlés par des partisans du pouvoir gouvernant a pour conséquence que les différents intérêts et les différentes finalités possibles des parlementaires souhaitant contester la politique gouvernementale peuvent ne pas coïncider et représenter des impératifs contradictoires. Les *legislative studies* ont mis en évidence cette dimension composite des motivations parlementaires, autour du triptyque *vote*, *office* et *policy*, c’est-à-dire en résumé la réélection, la carrière et l’action publique¹⁸⁶.

Le discours public « frondeur » justifiant l’action du mouvement contestataire se fonde avant tout sur l’idée que la politique gouvernementale décidée par François Hollande, particulièrement en matière de politique budgétaire et de droit du travail, serait éloignée voire contraire aux engagements du candidat dans son programme à l’élection présidentielle et au projet législatif du Parti socialiste, voire, plus largement, à ce que les « frondeurs » considèrent comme l’héritage et la cause socialistes dont ils se revendiquent ; argumentant ainsi que cela légitimerait leur action parlementaire face au Gouvernement de Manuel Valls, malgré les consignes de vote de la direction du groupe et du Parti socialiste, les « frondeurs » affirment également que cette politique ne produit pas ni ne peut produire de résultats positifs suffisants et est la cause principale de la forte impopularité du pouvoir gouvernant et de la majorité dans les sondages, qui se répercutent dans les résultats des élections intermédiaires et les menacent du même échec électoral en 2017.

¹⁸⁶ Olivier Rozenberg et Cécile Vigour, « Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentations des élus », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d’études parlementaires*, op. cit., 2018, pp. 395-434.

Le premier objectif attribuable à la « fronde », revendiquée par elle, est donc de faire pression sur le duo gouvernant pour réorienter sa politique : cela passe, principalement, par le fait de conditionner ses votes « pour », lors de certains scrutins ciblés, à des infléchissements budgétaires et législatifs et la reprise de propositions formulées par les « frondeurs », et donc de refuser de voter favorablement si ces conditions ne sont pas satisfaites. La « fronde » comme moyen de pression pour peser sur la politique gouvernementale, ne peut cependant être sa seule raison d'être, ne serait que parce que, dès lors que la détermination de Manuel Valls à appliquer la politique de François Hollande devient évidente, et surtout qu'il parvient à la faire adopter malgré tout au Parlement sans avoir besoin de satisfaire les revendications « frondeuses », même au prix d'une majorité relative et de l'usage d'instruments juridiques comme le « 49.3 », faute d'un élargissement des votes « frondeurs », la poursuite de ce mouvement devient vaine.

On peut cependant attribuer la persistance de la « fronde » à d'autres sources de motivations : une volonté de cohérence idéologique personnelle, voire, sur un plan très subjectif et émotionnel, un souci d'estime de soi et de satisfaction procurée par la participation à une démarche collective considérée comme courageuse et combative pour défendre ses convictions. Mais aussi, sur un plan plus rationnel, à une stratégie politique de positionnement et la recherche, faute d'infléchir la politique gouvernementale sur le court terme, d'autres gains politiques, à moyen et à long termes, en se positionnant comme une alternative au sein du PS. Ces gains recherchés peuvent être ainsi des gains électoraux, espérés dès 2017, en dissociant autant que possible son image de celle du Président, ou des gains militants à l'intérieur du parti, permettant d'en prendre le contrôle et d'en récolter plus tard un bénéfice électoral.

Ces stratégies de positionnement des « frondeurs », réelles ou supposées, font l'objet de dénonciations de la part du pouvoir gouvernant ou d'autres députés socialistes : des accusations de « postures » déterminées par l'intérêt électoral personnel au détriment de l'intérêt collectif et des reproches sur le fait de « parier » sur « l'échec du quinquennat » pour en tirer ultérieurement des bénéfices politiques. À noter cependant que, de même que le Président et le Premier ministre peuvent, à la fois, être convaincus de la justesse de la politique de l'offre et de rigueur budgétaire, et avoir intérêt, électoralement, à sa réussite, de même la sincérité des convictions des « frondeurs » en faveur d'une autre politique budgétaire, économique et sociale, et la stratégie rationnelle d'occupation d'un positionnement alternatif pour « l'après », ne sont pas des hypothèses mutuellement exclusives, tout comme elles peuvent être inégalement vraies selon les « frondeurs » pris individuellement.

À l'inverse, aux rangs des éléments contraires à la « fronde », susceptibles de désinciter les députés contestataires de mener cette « guérilla parlementaire », il faut compter toutes les

« sanctions » possibles de la part de la direction du Parti socialiste et du groupe à l'Assemblée nationale¹⁸⁷, qui peuvent aller, en principe, jusqu'à l'exclusion ou au moins le retrait d'investiture pour les prochaines élections législatives. Les députés potentiellement « fondeurs » peuvent ainsi redouter des représailles partisans : la marginalisation, voire l'exclusion du groupe et du parti ou encore, à nouveau sur un plan plus subjectif, immédiat et spontané, l'isolement ou la stigmatisation au sein du groupe. Ces risques de la transgression peuvent être plus ou moins allégés ou maîtrisés en étant partagés ; ils varient selon le nombre et l'identité des transgresseurs, comme on a déjà pu le souligner, d'où l'importance des interactions et de la coordination entre députés contestataires.

Ces coûts liés à la discipline partisane sont aussi pour partie à l'origine de l'autolimitation des « frondeurs » que l'on a déjà soulignée. La décision des « frondeurs » de ne pas voter « contre » lors des scrutins sur une déclaration de politique générale ou une loi budgétaire s'explique surtout parce que, ces scrutins signant traditionnellement l'appartenance à la majorité ou à l'opposition, des votes négatifs légitimeraient leur exclusion du PS et de son groupe ; il en va de même pour la décision de ne pas voter la motion de censure déposée par la droite contre l'engagement de responsabilité sur la « loi travail », même pour les signataires de la « motion de censure des gauches ».

Cependant, pourquoi ces « frondeurs » – en tout cas de la grande majorité d'entre eux¹⁸⁸ – ont-ils choisi de rester dans le groupe SRC-SER et de revendiquer être toujours membres de la majorité parlementaire ? Là encore, on peut déceler plusieurs rationalités possibles en valeurs et en finalités, susceptibles de se mêler dans des proportions variables selon les personnes : d'une part un attachement subjectif au Parti socialiste et à son histoire, la conviction d'y être plus légitime et plus fidèle à son héritage et à sa doctrine ; d'autre part, l'absence d'autres débouchés partisans, qui les satisfassent complètement idéologiquement ou qui soient perçus comme plus rentables électoralement, que ce soit le Front de gauche ou Europe-Écologie Les Verts. Le PS, en tant que parti alors dominant à gauche, reste alors perçu comme le meilleur espace où mener le combat militant et parlementaire.

Les risques politiques difficilement prévisibles que représenterait un véritable éclatement de la majorité et ses conséquences potentielles sont aussi de nature à modérer les velléités des « frondeurs » : par exemple la menace plus ou moins voilée d'une dissolution de

¹⁸⁷ Les moyens de disciplinarisation des parlementaires par les groupes et les partis et leurs usages sont développés dans les chapitres trois et quatre.

¹⁸⁸ On compte, en 2015 et 2016, cinq départs du groupe socialiste revendiqués pour cause de désaccord avec la politique gouvernementale.

l'Assemblée nationale par le Président, qui risquerait probablement de ramener au pouvoir une droite dont les orientations politiques leur sont plus éloignées encore¹⁸⁹.

L'existence de ces différentes contraintes et différentes rationalités, de la pluralité des intérêts idéologiques ou électoraux, à court, moyen et long terme, la balance très incertaine entre les gains potentiels et les risques d'une action « frondeuse », variables selon les périodes et les personnes, sont évidemment une partie des raisons de la fluctuation, soulignée précédemment, de certains députés aux alentours de la « fronde », qui s'étend au cours de l'année 2014 avant de se rétrécir, avec des « allers et retour » de plusieurs élus.

Le conflit entre le Gouvernement Valls et les députés « frondeurs » présente largement les caractéristiques d'un « conflit limité », à somme variable et non-nulle, entre partenaires-adversaires, un type de conflit longuement analysé par Thomas C. Schelling pour décrire les relations internationales entre États avec la dissuasion nucléaire¹⁹⁰ ; l'auteur s'appuyant aussi, pour l'illustrer, sur d'autres situations plus courantes, comme les négociations commerciales ou les conflits syndicaux. Ces réflexions peuvent utilement être mobilisées dans le cas parlementaire¹⁹¹ : les assemblées sont des espaces de « coopération antagoniste »¹⁹² et ces logiques de « conflit limité » ou « alliances imparfaites » correspondent à la situation de coopération-compétition interne à une majorité dans le cadre d'un régime parlementaire.

En effet, si l'escalade du conflit allait jusqu'à un « point de rupture », comme l'exclusion ou la scission d'un pan important du groupe, voire une censure du Gouvernement ou même des élections législatives anticipées, son issue pourrait avoir de lourdes conséquences pour les deux parties du conflit, dans un contexte d'impopularité générale de la gauche, d'abstention électorale massive, et de percée de la droite et de l'extrême-droite à toutes les élections : gouvernants comme « frondeurs » ont donc intérêt à ce que le conflit entre eux ne les fasse pas perdre tous. Dans le cadre d'un bras de fer entre le pouvoir gouvernant et une fraction de la majorité parlementaire, les deux parties au conflit, tout en défendant leurs positions et cherchant à gagner le plus possible de concessions de la part de l'autre, ont donc un intérêt commun à limiter l'escalade du conflit ou, au moins, à faire en sorte d'en subir le moins possible les conséquences. Les uns et les autres doivent donc calibrer leurs coups mais aussi et surtout faire porter sur l'autre partie la responsabilité de l'éventuelle escalade du conflit.

¹⁸⁹ Les hypothèses évoquées ici à propos de l'autolimitation des « frondeurs » seront développées au chapitre cinq pour analyser plus largement la discipline progouvernementale de la majorité des députés socialistes.

¹⁹⁰ *Stratégie du conflit*, *op. cit.*

¹⁹¹ J'ai développé cet aspect dans « Stratégies et calculs au sein du groupe socialiste. La "fronde parlementaire" au prisme de Schelling », *Émulations*, n°31, 2019.

¹⁹² Heinrich Best and Lars Vogel, "The Sociology of Legislators and Legislatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, *op. cit.*, 2014, pp. 57-81, p. 57.

Cette perspective éclaire la dynamique des échanges de coups entre gouvernants et « frondeurs ». Schelling met en évidence¹⁹³ qu'il peut être rationnel de « limiter sa rationalité », de se contraindre à mettre à exécution une menace plutôt que d'être en capacité de reculer et de faire un compromis ; c'est-à-dire que, pour ne pas porter la responsabilité de l'escalade du conflit et dissuader l'adversaire-partenaire de prendre le risque de porter un coup supplémentaire, il faut que le coup en réaction soit perçu comme « automatique », de façon à rendre la menace crédible et reporter la responsabilité de son déclenchement sur l'autre partie.

Dans cette logique, un outil constitutionnel comme le « 49.3 » permet au pouvoir gouvernant de changer la structure du conflit et le répertoire des coups jouables. Un Premier ministre, en situation de négociateur, pourrait être contraint d'accepter les compromis proposés pour les projets de « loi Macron » et « loi travail », sur la majoration minimum des heures travaillées le dimanche ou des heures supplémentaires, plutôt que de prendre lui-même le risque de l'aggravation du conflit en refusant. Mais en engageant sa responsabilité sur ces textes, le Premier ministre rend constitutionnellement obligatoire de le renverser pour pouvoir les rejeter, et reporte donc sur les « frondeurs » la responsabilité de déclencher une crise ouverte en votant la censure avec droite, ce qui les force ainsi à capituler sans avoir obtenu de concessions.

Les contradictions potentielles entre les intérêts des « frondeurs » et des socialistes dans leur ensemble continuent d'ailleurs de nourrir la controverse à l'égard de la « fronde » au sein du Parti socialiste même après la défaite de 2017 ; les uns, comme François Hollande lui-même, reprochent aux « frondeurs » d'avoir empêché le pouvoir gouvernant de récolter le crédit de sa politique auprès de l'opinion publique et d'être responsables de la forte démonétisation du PS, les autres estiment que la « fronde » n'est que le symptôme et non la cause de l'impopularité des socialistes et de leur chute électorale. En résumé : la « fronde » a-t-elle fait perdre la gauche, a-t-elle simplement aggravé sa défaite ou encore a-t-elle plutôt échoué à la sauver ?

Tout ce qui est exposé ici est très largement, valable pour d'autres dissensions internes à une majorité parlementaire, même de moindre ampleur et de moindre intensité que la « fronde » socialiste de 2014-2016. Cette dernière, en tant que crise exceptionnelle même si elle reste contenue, présente l'avantage heuristique de rendre certains mécanismes plus visibles concernant les relations entre le pouvoir gouvernant et sa majorité parlementaire – et au sein de cette dernière des minorités critiques de sa politique. C'est vrai aussi de ce qu'elle révèle ou permet d'interroger sur le système institutionnel de la V^e République.

¹⁹³ *Stratégie du conflit, op. cit.*, pp. 33-34

3) La « fronde » révélatrice du système institutionnel et du « fait majoritaire »

L'usage même du terme de « fronde », qui s'est imposé pour désigner le mouvement de contestation au groupe socialiste, dit en soi quelque chose de la V^e République. Que ce soit dans le vocabulaire médiatique ou dans la littérature en droit ou en science politique, le mot est loin d'être nouveau pour désigner des désaccords, exprimés plus ou moins ouvertement, entre des membres de la majorité parlementaire et le pouvoir gouvernant. C'est pourquoi que le terme est mobilisé aux mois de mars et avril 2014, pour désigner les mécontentements exprimés dans le groupe SRC de l'Assemblée nationale, avant de devenir un label spécifique pour le collectif issu de « l'appel des 100 ».

On a déjà évoqué la référence historique à de la Fronde du XVII^e siècle, une révolte qui prend sa source dans la résistance des parlements qui a certes fortement perturbé la vie du pays, mais qui a finalement été vaincue par le renforcement de l'autorité monarchique : la « fronde » de la XIV^e législature, comme les protestations antérieures qui peuvent exister dans les groupes parlementaires successifs, ne seraient donc, là aussi, qu'une résistance vaine de quelques « grands élus », inévitablement dépassés par la puissance présidentielle. La « fronde » se rapprocherait dès lors davantage de l'arme rudimentaire qu'elle désigne, un simple lance-pierre au pouvoir faiblement dissuasif.

Dans son sens le plus général et le plus courant, le terme de « fronde » pour désigner le mouvement qui nous intéresse, connote une idée de révolte d'acteurs dominés contre leur supérieur hiérarchique que serait le pouvoir gouvernant ; il sous-entend aussi que cette désobéissance des élus de la majorité a quelque chose de « dysfonctionnel », une perturbation de ce qui devrait être le fonctionnement normal et régulier des institutions. C'est en cela que l'utilisation courante du terme pour désigner les députés majoritaires insatisfaits, comme son utilisation spécifique pour la « fronde » socialiste, est révélatrice.

C'est d'ailleurs pourquoi les « frondeurs », qui n'en sont pas à l'origine, ne revendiquent presque jamais ce terme ; ils rechignent à l'employer, parfois le réfutent ou, finalement, finissent par l'accepter, comme étant imposé par le langage courant, tout en discutant sa pertinence. C'est ce que font par exemple Jean-Marc Germain et Laurent Baumel dans leurs livres respectifs publiés en janvier 2015 et faisant le bilan de la première séquence de la « fronde » : le premier y consacre ses pages d'introduction¹⁹⁴ et le second précise, en note de bas de page, que le terme « *a ses limites, précisément parce qu'il ratifie le modèle existant de*

¹⁹⁴ Jean-Marc Germain, *Tout avait si bien commencé*, op. cit., pp. 7-10.

subordination des députés majoritaires, transformant l'expression de leur désaccord en révolte contre l'autorité »¹⁹⁵.

L'existence même de cette « fronde » socialiste, avec toute son ampleur inédite et malgré ses conséquences très limitées sur le cours de la politique gouvernementale, interroge évidemment sur la solidité du « fait majoritaire » : car si ce phénomène contestataire est regardé comme une « crise institutionnelle », c'est qu'il semble ébranler un fondement sur lequel le système institutionnel de la V^e République est réputé être bâti. Qu'est-ce qui peut fragiliser un élément systématique que l'on prétend solidement installé depuis 1962 et renforcé depuis le début des années 2000 par la concomitance des mandats présidentiels et législatifs ? Au-delà des propriétés et des motivations des députés « frondeurs », quelles sont les conditions structurelles de possibilité de la « fronde » malgré le « fait majoritaire » ?

Pour comprendre ce phénomène, il faut en revenir aux explications traditionnelles du « fait majoritaire » de la V^e République déjà évoquée en introduction. Une première grande analyse est celle de Jean-Luc Parodi¹⁹⁶, arguant que les contraintes juridiques combinées du système électoral et du système institutionnel aboutissent à la fois à la majoritarisation et à la présidentialisation du régime. L'auteur distingue trois contraintes principales : le scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection des députés, le pouvoir discrétionnaire de dissolution du chef de l'État et l'élection présidentielle au suffrage universel direct.

Sa théorie des « combinatoires institutionnelles » est que, si chacun de ces éléments pris isolément tend à favoriser les deux phénomènes de majoritarisation et de présidentialisation, leur combinaison à trois, unique dans les régimes parlementaires européens, renforce considérablement – voire rend pratiquement inéluctable – la formation de majorités parlementaires disciplinées et fidèles au Président de la République. La contrainte majoritaire et la présidentialisation sont en quelque sorte décuplées mutuellement par l'interaction entre ces variables de la loi constitutionnelle ou électorale.

En effet, l'élection présidentielle au suffrage universel direct permet à un chef d'État élu de créer une dynamique politique et électorale autour de lui, rassemblant nécessairement une majorité absolue des suffrages exprimés au moins au second tour, favorisant ainsi une bipolarisation du système partisan et de l'électorat, pour ou contre lui. Le mode de scrutin des élections législatives a pour effet d'amplifier la majorité électorale d'un Président qui se transposerait d'une élection à l'autre, d'autant que son droit de dissolution lui permet de provoquer ces élections au moment opportun, particulièrement dans la foulée de sa propre

¹⁹⁵ Laurent Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera ...*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2015, 96 pages, p. 11.

¹⁹⁶ « Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », art. cit.

élection. Depuis la première publication de l'analyse de Jean-Luc Parodi, l'alignement du mandat présidentiel sur celui des députés et le recul des élections législatives au mois de juin dispense d'ailleurs, sauf « accident », d'avoir besoin de recourir à la dissolution pour réclamer à l'électorat une majorité parlementaire constituée autour de lui.

Sans contester totalement les effets propres de ces dispositions constitutionnelles, l'analyse de Daniel Gaxie¹⁹⁷ les nuance en considérant que leurs effets dépendent d'abord de transformations des pratiques et comportements politiques et électoraux, qui sont nécessaires pour ne serait-ce que rendre pensable l'idée même de majorité disciplinée. Les deux transformations sociales et politiques qu'il relève sont ainsi la collectivisation des ressources nécessaires à l'activité politique et électorale et l'intégration des marchés politiques périphériques au marché politique central.

En termes simplifiés : les élections législatives, élections de portée nationale mais se déroulant dans des circonscriptions locales, connaissent, avec la V^e République, un accroissement du poids des partis politiques et une nationalisation de leurs enjeux et de leurs clivages. En conséquence, les députés élus aux élections législatives sont – dans des proportions variables selon les individus, les périodes et les territoires – davantage dépendant du crédit politique délégué par leur parti politique national ; le capital politique collectif de chaque parti est par ailleurs identifié au capital politique de ses dirigeants, surtout, le cas échéant, du Président de la République, pour les élus du parti présidentiel.

Ces explications du « fait majoritaire » fournissent des éléments de réflexion concernant les causes structurelles et conjoncturelles de la « fronde » ; surtout celle de Daniel Gaxie, en ce qu'elle fait découler le « fait majoritaire » moins de la mécanique constitutionnelle et électorale que de conditions politiques et électorales spécifiques et plus facilement réversibles. L'effet de l'agencement institutionnel est bien sûr important, mais son caractère « inéluctable » dans un sens donné, indépendamment des stratégies développées par les acteurs et organisations politiques qui seraient de toute façon entièrement déterminées par lui, mérite d'être interrogé. La « fronde » suggère en tout cas que les conditions politiques d'établissement et de maintien du « fait majoritaire » au profit du pouvoir gouvernant peuvent évoluer.

De ce point de vue, on peut relever une forme de distanciation entre le Président François Hollande d'un côté et son parti et ses parlementaires de l'autre¹⁹⁸. Différents éléments déjà

¹⁹⁷ « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », art. cit.

¹⁹⁸ Réflexions déjà abordées dans notre article avec Frédéric Sawicki, « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République : le cas du Parti socialiste » dans Julie Benetti, Anne Levade et Dominique Rousseau (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017, 202 pages, pp. 107-127.

exposés dans le récit du déclenchement et du déroulement de la « fronde » vont en ce sens. Contrairement à ses trois prédécesseurs directs – Nicolas Sarkozy, Jacques Chirac et François Mitterrand par ordre chronologiquement inverse – François Hollande n'est pas, au moment de son élection, le chef sortant de son parti ; et bien qu'il ait géré les équilibres entre les différentes « sensibilités » de la majorité « réformiste » pendant onze ans à sa tête, il n'y a pas acquis une autorité personnelle forte et encore moins constitué un courant à sa main. Désigné candidat du PS à la présidentielle par un corps électoral bien plus large que le cercle des militants du parti, contre la Première secrétaire en fonction, qui a préparé le programme, les alliances et les investitures, le futur Président n'a pas hésité à prendre certaines distances avec les décisions de Martine Aubry, notamment vis-à-vis l'accord passé avec le parti EÉLV.

Dans les tout premiers mois de son mandat, dès l'automne 2012, le second Président socialiste de la V^e République prend des décisions qui sont critiquées dans sa majorité, comme étant en décalage avec les orientations programmatiques de sa campagne électorale, non seulement la ratification du même traité budgétaire européen que le candidat PS s'était engagé à renégocier, mais aussi le CICE, dépense fiscale de 20 milliards d'euros dans un premier temps, financé par des modulations de TVA, non prévu avant les élections, et présentant des similitudes avec le dispositif de « TVA sociale » adopté dans les derniers mois de la Présidence Sarkozy, lui aussi dans l'objectif de restaurer la compétitivité-coût des entreprises françaises pour relancer l'emploi, et immédiatement abrogé, comme promis, par la majorité socialiste sur demande de François Hollande.

L'orientation nouvelle choisie par le Président, décrite comme « sociale-libérale » par ses détracteurs, considérée comme éloignée des programmes socialistes, y compris par des « sociaux-démocrates » revendiqués de la majorité « réformiste » du parti, semble confirmée par la nomination de Manuel Valls comme Premier ministre, nomination qui, pour les raisons déjà exposées, néglige les équilibres internes au parti et au groupe ainsi que ceux des résultats de l'élection primaire d'octobre 2011. Mais surtout, cette nomination intervient après les défaites très importantes du PS aux élections municipales de 2014 : ce dernier élément est essentiel, car ce n'est pas un hasard si la « fronde » se déclenche après cette première démonstration électorale de l'impopularité sondagière du Président et de son parti.

En effet si la discipline des parlementaires du parti majoritaire provient de leur dépendance politique à l'élection ou la réélection du Président de la République, alors la baisse très profonde de popularité du Président, se répercutant sur les échecs électoraux répétés du PS – municipales et européennes en 2014, départementales et régionales en 2015 – risque, à l'inverse, d'affaiblir l'incitation à faire corps autour du chef de l'État. Autrement dit : après

avoir été élus grâce au Président et sa victoire à la présidentielle, les députés du groupe SRC sont susceptibles de craindre de perdre leur prochaine élection à cause de lui.

Compte tenu de ce contexte général et au regard des explications scientifiques traditionnelles de la discipline partisane et du « fait majoritaire » présidentialisé, on serait même conduit à inverser le questionnement : le mystère n'est peut-être pas seulement qu'il y ait eu une « fronde », mais peut-être qu'il n'y en ait pas eu davantage et de plus grande ampleur. Si vraiment la politique de François Hollande a été en décalage constant avec le Parti socialiste, et si son impopularité toujours croissante est vite apparue comme une menace électorale pour les députés socialistes, on aurait pu s'attendre à ce que bien davantage d'entre eux trouvent un intérêt, que ce soit idéologique ou électoral, voire les deux, à poursuivre l'objectif « frondeur » de faire pression sur le pouvoir gouvernant pour réorienter sa politique.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité lorsqu'on repense aux exemples¹⁹⁹ de démocraties parlementaires européennes dans lesquelles la majorité parlementaire impose des inflexions politiques à un chef du Gouvernement en chute de popularité, voire, plus exceptionnellement, le contraint à la démission – comme Margaret Thatcher en 1990 et Tony Blair en 2005 au Royaume-Uni. Dans un court essai faisant le plaidoyer d'un changement de Constitution et de régime politique, Bastien François écrit ainsi, à propos de la XIV^e législature alors en cours de mandat : « *Dans une démocratie parlementaire européenne ordinaire, la majorité aurait imposé depuis longtemps un changement de cap, ne serait-ce que pour assurer sa survie électorale.* »²⁰⁰

Rien de tel ne menace sérieusement Manuel Valls de 2014 à 2016 : si le Premier ministre peut, jusqu'à sa démission décidée volontairement, défendre et appliquer la politique gouvernementale souhaitée par le Président de la République, c'est bien parce que la majorité parlementaire, dans son ensemble, que ce soit de bon ou de mauvais gré, lui a permis de le faire. Le plus remarquable dans cette législature n'est peut-être pas tant l'existence d'une « fronde » mais, finalement, et compte tenu de tous les éléments, politiques, électoraux, idéologiques, potentiellement contraires, que le « fait majoritaire » a, malgré les « frondeurs », tenu bon jusqu'au bout, puisque François Hollande a conservé, jusqu'à la fin de son mandat, les moyens de sa politique, même si le prix politique et électoral à payer, pour lui-même et pour son parti, au terme de la législature, est extrêmement fort.

On a eu l'occasion de remarquer que, tout exceptionnelle qu'elle soit par bien des aspects, la « fronde » socialiste n'est pas la première fragilisation du « fait majoritaire ».

¹⁹⁹ Déjà mentionnés dans l'introduction (cf. *supra*).

²⁰⁰ Bastien François, *La 6^e République. Pourquoi, comment ?*, Paris, Les Petits matins, 2015, 128 pages, p. 45.

L'histoire des votes de confiance et les votes budgétaires fait clairement ressortir d'autres moments remarquables : outre, évidemment, la I^{ère} législature, avant la crise politique et les élections législatives anticipées de 1962, c'est-à-dire le moment que l'on considère couramment comme l'installation durable du « fait majoritaire » en France, d'autres grands moments de tensions ont marqué la V^e République, particulièrement sous la gouvernance de Raymond Barre pendant la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, ou encore avec les Premiers ministres socialistes de la IX^e législature.

Émergence progressive du « fait majoritaire » dans les toutes premières années de la Constitution de 1958, rivalités internes à la coalition majoritaire sous un Président minoritaire dans son camp, majorité gouvernementale relative au début d'un second septennat, « fronde » dans un parti détenant une majorité quasi-absolue : de la I^{ère} législature de 1958-1962 jusqu'à la « fronde parlementaire » de 2014-2016, les caractéristiques, les ressorts et les modalités de toutes ces périodes de turbulences et d'ébranlement de la majorité parlementaire ne sont pas les mêmes et présentent leurs spécificités. Elles ont en commun cependant de n'avoir pas empêché l'établissement ou la persistance du « fait majoritaire » – tout comme la Fronde du 17^e siècle ne fut que le dernier obstacle avant le développement de la monarchie absolue... jusqu'à la Révolution française.

On voit donc combien s'intéresser à l'indiscipline des parlementaires implique également de s'intéresser à la discipline. La « fronde parlementaire » de la XIV^e législature, tout comme ces précédents exemples de mise en cause de la discipline, démontre finalement deux choses, en apparence contradictoires. D'abord, elle démontre que le « fait majoritaire » n'est ni illimité, ni naturel, qu'il n'est donc pas irréversible, puisqu'il dépend aussi de conditions politiques qui peuvent, à l'inverse, l'affaiblir. Mais elle démontre aussi, paradoxalement, la très forte résistance, voire la résilience, de ce « fait majoritaire », très solidement et durablement installé dans le système politique de la V^e République, même dans des circonstances qui lui sont en apparence très défavorables. La « fronde parlementaire » invite avant tout à étudier les sources et les modalités concrètes du « fait majoritaire », pour comprendre ses limites mais aussi, peut-être surtout, sa puissance.

*

**

La « fronde parlementaire » dans le groupe socialiste majoritaire de la XIV^e législature ne naît pas subitement de nulle part en avril 2014 : elle est l’aboutissement de la cristallisation de conflits internes à la majorité parlementaire exprimés pendant les deux premières années de mandat et résultant pour partie des contradictions et des fragilités contenues dans les conditions de l’alternance de 2012. Toutefois le choc politique de la lourde défaite électorale du PS et de la gauche aux élections municipales et du pari risqué de François Hollande de nommer comme Premier ministre Manuel Valls enclenchent une série d’évènements dans le groupe socialiste, aboutissant à la formation d’un mouvement durable de « fronde », aux contours incertains et évolutifs mais au « noyau dur » assez déterminé ; le déclenchement de cette contestation ne pouvant se comprendre pleinement que comme étant aussi le produit contingent d’une suite de micro-interactions en situation et de phénomènes d’alignements séquentiels, permettant le basculement dans « l’indiscipline » de certains députés jusque-là très « disciplinés ».

La « fronde » se manifeste sous des formes et avec une ampleur variable tout au long de la deuxième moitié de la législature. Elle se concrétise par une « guérilla parlementaire » lors des délibérations budgétaires de l’année 2014, amplifiée après la crise gouvernementale de l’été qui voit les derniers ministres socialistes critiques de la « politique de l’offre » quitter l’équipe gouvernante. Elle conduit le Premier ministre à employer pour la première fois depuis dix ans l’arme constitutionnelle de l’article 49 alinéa 3, lorsque sa majorité relative pour sa déclaration de politique générale et ses lois budgétaires menace de devenir une mise en minorité sur un projet de loi emblématique. Le déplacement du conflit dans l’appareil du PS et la victoire interne de la direction sortante, qui parvient à diviser les « frondeurs » au prix d’un compromis ambivalent avec une fraction d’entre eux, atténue un temps les dissensions parlementaires. Mais la crise politique atteint des sommets lors de la tentative de révision constitutionnelle après les attentats de novembre 2015 et la dernière grande réforme du droit du travail, avec des records de votes dissidents et même une volonté affichée de députés du groupe majoritaire de déposer une motion de censure contre le Gouvernement.

Bien que la « fronde » soit objectivement une contestation inédite par sa nature et son ampleur depuis l’émergence du « fait majoritaire » après la I^{ère} législature de la V^e République en 1958-1962, elle n’est pas parvenue à infléchir significativement l’action gouvernementale, et même si elle a contribué à empêcher le Président sortant de solliciter un nouveau mandat, elle n’a pas échappé à la « quasi-destruction » électorale du Parti socialiste aux élections présidentielle et législatives de 2017. Si la pluralité des parcours et des propriétés des « frondeurs » ne permet pas vraiment d’établir un « profil-type », les conditions de naissance et les modalités du conflit politique entre le pouvoir gouvernant et les « frondeurs » socialistes

conduisent à interroger plus en profondeur l'existence d'un « fait majoritaire » au profit du pouvoir gouvernant, qui a cependant déjà connu des heurts au fil de l'histoire. Une première question importante qui se dégage est de savoir dans quelle mesure l'agencement institutionnel de la V^e République rend mécanique voire inéluctable le phénomène majoritaire autour du Président de la République. L'analyse de la Constitution de 1958, de sa genèse et surtout de sa mise en pratique, est indispensable.

Chapitre Deux

Les institutions de la V^e République saisies par le phénomène majoritaire et présidentialiste

Genèse et usages de la Constitution de 1958

« Un texte a été promulgué il y a cinquante ans. Nous en pratiquons un autre aujourd'hui, sans doute moins équilibré. Force est de constater que le temps a passé sur le parlementarisme rationalisé, qu'il a privé le Parlement d'une partie des pouvoirs dont il était à l'origine doté. »

François Fillon, Premier ministre (2007-2012)

Le 27 août 1958, présentant, devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le projet de Constitution du Gouvernement de Charles de Gaulle, le garde des Sceaux, Michel Debré¹, décrit celle-ci comme un régime équilibré de « *collaboration des pouvoirs* », dans lequel le chef de l'État, le Gouvernement et le Parlement disposent chacun de compétences constitutionnelles leur conférant « *une semblable importance dans la marche de l'État* », afin de trancher les inévitables conflits politiques d'un régime démocratique, tout en assurant sa stabilité – et ceci, malgré l'absence chronique, en France, de majorité parlementaire stable. Un demi-siècle plus tard, le 20 mai 2008, présentant en séance plénière de l'Assemblée nationale, au nom du Président de la République Nicolas Sarkozy, le projet de loi constitutionnelle de « *modernisation des institutions de la V^e République* », dernière révision en date de la Constitution, le Premier ministre François Fillon explique que les changements du texte et de sa pratique ont fait évoluer l'équilibre initial, désormais dominé par le chef de l'État soutenu par une majorité parlementaire : « *la force de la légitimité politique du Président, issue du suffrage universel depuis la réforme de 1962, et "l'effet de souffle" acquis au parti présidentiel sur les législatives par l'inversion du calendrier électoral y sont évidemment pour beaucoup* »².

Le sens commun considère couramment le passage à la V^e République comme l'établissement d'un pouvoir présidentiel fort en rupture franche avec le passé. Plus exactement, la révision constitutionnelle de 1962 est souvent décrite comme la « vraie » fondation du

¹ Discours reproduit dans Michel Debré, « La Nouvelle Constitution », art. cit.

² Compte rendu intégral de la séance du mardi 20 mai 2008, *Journal officiel de la République française*, n° 35 [3] A.N. (C.R.), 21 mai 2008, p. 2218.

nouveau régime. Les dispositions constitutionnelles – complétées par la loi et la loi organique – sont réputées exercer une contrainte forte sur les pratiques et comportements politiques ayant produit la formation d'une majorité stable et disciplinée au profit du Président de la République élu directement par le peuple, l'introduction du quinquennat présidentiel en 2000 ayant à cet égard porté le « coup de grâce ». L'analyse des « combinatoires » de Jean-Luc Parodi³ décrit comme pratiquement inéluctables la « majoritarisation » et la « présidentialisation ». L'analyse des institutions invite cependant à ne pas déduire mécaniquement les comportements des acteurs des normes juridiques, mais à porter attention à leur genèse et leurs usages, aux luttes politiques dont elles sont l'objet⁴ ; les règles de droit – en l'occurrence constitutionnel – ont une influence certaine sur les représentations et les pratiques, mais elles peuvent être « saisies » diversement par les acteurs – en l'occurrence politiques. Comment le « fait majoritaire » est-il apparu dans un régime taillé pour se passer de lui ? Pourquoi a-t-il perduré ? Avec quelles conséquences ? Quelles formes prend-il depuis le passage au quinquennat ?

Ce chapitre revient sur les institutions de la V^e République pour retracer l'histoire de leur naissance et de leurs pratiques du point de vue, d'une part, des relations entre l'Assemblée nationale et le pouvoir gouvernant et, d'autre part, de la place, dans le pouvoir gouvernant, du Président de la République, puisque ce dernier, non responsable devant le Parlement, joue un rôle majeur pour faire émerger et pour discipliner une majorité parlementaire. Aboutissement de longues évolutions institutionnelles, la V^e République, qui consacre un pouvoir gouvernant autonome du Parlement, est très marquée par les conditions de sa naissance et ses premières années d'exercice (I). Sans être véritablement inéluctable ou irréversible, ce passage du parlementarisme rationalisé au présidentialisme majoritaire est confirmé dans les décennies suivantes, par une série d'épreuves qui referment progressivement les chemins possibles (II). Depuis le début des années 2000 avec la réforme du calendrier électoral et malgré la révision constitutionnelle de 2008, l'Assemblée nationale est un organe toujours très dominé par le pouvoir gouvernant : si la majorité semble y prêter allégeance au chef de l'État, elle reste néanmoins un partenaire indispensable, avec lequel il doit travailler (III).

³ « Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », art. cit.

⁴ Bernard Lacroix, « Le politiste et l'analyse des institutions », art. cit.

I. Émergence conflictuelle du « fait majoritaire » présidentialisé

La longue montée en puissance du pouvoir dit « exécutif », dans les pratiques et les représentations politiques, trouve avec la crise de mai 1958 l'occasion d'une traduction particulièrement ambitieuse avec la Constitution de la V^e République (A). La I^{ère} législature de l'Assemblée nationale se déroule dans une conjoncture exceptionnelle et incertaine de « transition », où des luttes politiques pour l'interprétation de la règle constitutionnelle et la pratique légitime des institutions se trouvent brusquement tranchées en 1962 (B).

A. La consécration du pouvoir gouvernant face à l'instabilité parlementaire

Les progressives évolutions politiques, qui font émerger un authentique pouvoir gouvernant, avec sa légitimité et sa nécessité propres, et les velléités réformatrices qui visent à renforcer l'autorité et la stabilité gouvernementales (1), aboutissent au moment particulier de la refondation constituante de 1958, sous la gouvernance de Charles de Gaulle et la supervision de Michel Debré (2). Elles donnent alors naissance à une nouvelle Constitution, faite pour instaurer un régime parlementaire dans lequel le pouvoir gouvernant serait autonome et protégé de l'instabilité chronique que les majorités parlementaires connaissaient alors (3).

1) Processus de dévalorisation du légicentrisme en faveur de « l'exécutif »

Fragilité des majorités parlementaires qui se forment et se déforment plusieurs fois au cours d'une même législature, grandes facilités des parlementaires à mettre en cause la responsabilité ministérielle et, par conséquent, durée de vie très courte des gouvernements successifs : ces éléments des précédentes républiques françaises sont assez largement connus et documentés pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y insister longuement. L'absence de majorité stable pour soutenir un gouvernement toute une législature en est une donnée majeure.

Quelques chiffres suffisent à illustrer l'instabilité gouvernementale : les seize législatures de la III^e République⁵, de 1876 à 1940, connaissent 83 Présidents du Conseil pour 101 gouvernements ; quant à la IV^e République, avec ses trois législatures de 1946 à 1958, elle voit passer 21 chefs à la tête de 24 gouvernements en douze ans. Il est cependant utile de

⁵ Le décompte exclut ici l'Assemblée nationale de 1871, ayant élaboré les lois constitutionnelles de 1875 et dissoute le 31 décembre 1875. Quatre hommes se sont succédé à la tête de six gouvernements dans cette période.

rappeler que la revalorisation, en théorie et en pratique, d'un pouvoir gouvernant fort, n'est pas une complète nouveauté de la V^e République.

Loin d'être un changement brusque de paradigme, la Constitution de 1958 est l'aboutissement d'un long processus de montée en puissance du pouvoir appelé « exécutif », au détriment d'un modèle fondé sur le « légicentrisme » et la toute-puissance des assemblées législatives. Si l'idéal républicain est d'abord fondé sur la délibération des représentants du peuple comme source de toute légitimité, l'histoire de la III^e et de la IV^e République connaît une valorisation croissante d'un gouvernement capable de mettre en œuvre un programme sur le long terme et de réagir face aux circonstances, reconnu comme ayant une légitimité et une nécessité propres, et non seulement comme l'émanation d'une volonté parlementaire.

Des travaux en science politique⁶ et en histoire⁷ rendent compte de ce processus, sur des temporalités d'ailleurs différentes, que ce soit sur le long terme, du XIX^e siècle aux années 1960, ou sur une temporalité plus resserrée, de l'après-Seconde Guerre mondiale aux années 1970. Le changement de régime en 1958 n'est donc pas une rupture soudaine avec la tradition républicaine, mais plutôt l'ultime étape, certes brutalement accélérée par le coup d'État algérois du 15 mai 1958, de transformations constitutionnelles et surtout d'évolutions « infra-constitutionnelles » des pratiques et représentations politiques.

Le modèle républicain français du « gouvernement représentatif »⁸ est d'abord bâti sur une méfiance, voire un rejet du pouvoir dit « exécutif », assimilé au pouvoir personnel du roi ou de l'empereur ; les républicains souhaitent le réduire à n'être, comme son nom le suggère, qu'un simple « exécutant » des volontés parlementaires, c'est-à-dire des décisions issues de la délibération des représentants. Cette conception est confrontée à un paradoxe : ce pouvoir exécutant et subalterne doit être assez « fort » pour gérer l'administration et expédier les affaires courantes et la diplomatie. La pratique du pouvoir républicain, notamment sous la III^e République, révèle ce paradoxe et ouvre progressivement la voie à une légitimation et un renforcement du pouvoir « exécutif » qui devient davantage un pouvoir « gouvernant », ayant sa propre raison d'être et son propre agenda politique.

Comme déjà évoqué, la III^e République est certes marquée par une impressionnante instabilité ministérielle – à relativiser par une relative permanence des individus et des forces

⁶ Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997, 295 pages.

⁷ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner.*, *op. cit.*

⁸ Rappelons que ses concepteurs le considéraient comme une forme de gouvernement originale et distincte de la « démocratie », assimilée à la démocratie directe athénienne : voir Bernard Manin, *Les principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*

politiques qui occupent les responsabilités gouvernementales⁹. Dans les conceptions républicaines d'alors, cette instabilité n'est pas perçue comme un problème en soi : la continuité et la légitimité de l'action publique prennent leur source dans les délibérations parlementaires de la « Nation assemblée » et le travail de ses commissions ; une démission gouvernementale n'est pas un évènement grave, mais peut être au contraire un choix nécessaire pour faciliter la poursuite des discussions et la reformation des majorités parlementaires¹⁰.

Cependant, dès le « régime d'assemblée » de la III^e République, l'institution gouvernementale gagne en autonomie et en légitimité. Des épreuves historiques, en particulier les guerres et les crises économiques, sont l'occasion d'un renforcement de l'État et donc, aussi, de l'autorité gouvernante chargée d'y répondre, parfois dans l'urgence et sans toujours prendre ses ordres des assemblées parlementaires. Les travaux sur l'accroissement du rôle de l'État¹¹ mettent en évidence que certaines périodes – notamment les deux Guerres mondiales et la Grande récession des années 1930 – connaissent une montée exceptionnelle des dépenses publiques, qui ne retrouvent jamais leur niveau antérieur, chaque « crise » produisant un effet de cliquet. Avec son rôle de gestionnaire de l'économie ou de commandement militaire, le pouvoir « exécutif » n'est plus le simple exécutant de la volonté législative, mais un pouvoir « gouvernant » ayant les moyens de prendre les décisions d'urgence pour répondre aux circonstances changeantes et préparer les évolutions à long terme.

La IV^e République poursuit cette tendance : dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre, la « modernisation » de l'action publique et le progrès économique et social entraînent des luttes symboliques qui transforment les conceptions légitimes d'intervention publique¹². Dans les milieux intellectuels et au sommet de l'État, la priorité est alors donnée à la planification sur la loi, à la science économique sur la science juridique, à la légitimité de l'expertise et de la technicité sur celle de l'élection et de l'éloquence, au « pragmatisme » sur les débats « idéologiques », en bref à « l'action sur le verbe » ; et donc, à l'autorité gouvernante sur les assemblées délibérantes.

Au cours de la première moitié du XX^e siècle, en particulier dans l'entre-deux guerres et, bien sûr, au moment du débat constituant qui suit la Libération, on observe des discours et

⁹ Les 83 Présidents du Conseil successifs sous la III^e République de 1876 à 1940 sont en fait 49 hommes différents. Sous la IV^e République, les 21 présidences du Conseil sont occupées par 16 hommes différents.

¹⁰ Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 298 pages. Voir aussi du même auteur « Phénomène de majorité et relation de majorité. Validation limitée d'outils empiriques à propos du résistible déclin de la maison radicale en France », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, pp. 63-71.

¹¹ Voir notamment Robert Delorme et Christine André, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, Paris, Seuil, 1983, 758 pages.

¹² Delphine Dulong, *Moderniser la politique*, *op. cit.*

actions en faveur d'une réforme des institutions et d'un renforcement du pouvoir gouvernant, principalement à droite¹³. Le discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 par Charles de Gaulle, démissionnaire quelques mois auparavant de la présidence du Gouvernement provisoire, en est l'exemple le plus fameux, puisqu'il fut rétrospectivement érigé dans la « mythologie » gaullienne comme le discours « fondateur », avec douze ans d'avance, de la V^e République¹⁴.

À défaut d'une révision de ses lois constitutionnelles avant la Seconde Guerre mondiale, la III^e République connaît néanmoins une réforme de l'activité gouvernementale, inspirée de l'organisation scientifique du travail. Sous couvert de mesures « techniques », cette réforme conduit à un véritable tournant politique, donnant au pouvoir « exécutif » une vocation particulière et une capacité d'élaborer ses propres plans d'action. Cela se traduit alors par une rationalisation du fonctionnement du Conseil des ministres et une centralisation des pouvoirs au profit de son Président, ce que Nicolas Roussellier appelle le « modèle Matignon »¹⁵.

La meilleure preuve de cette transformation du travail gouvernemental est bien le renforcement du rôle du Président du Conseil des ministres, pourtant grand absent des lois constitutionnelles de 1875. De simple *primus inter pares*, cumulant sa fonction avec un portefeuille ministériel, le Président du Conseil devient le vrai coordinateur et directeur du travail gouvernemental, se consacrant à plein temps à cette seule fonction à partir de 1934, installé dans ses propres locaux à l'Hôtel de Matignon, doté d'un Secrétariat général, centralisant les informations et arbitrant entre les options politiques concurrentes.

Ce chef d'abord « officieux » du Gouvernement gagne par ailleurs une autonomie significative vis-à-vis du Parlement. D'une part avec la pratique des lois-cadres, qui laissent une marge plus grande au pouvoir réglementaire du Conseil des ministres, et d'autre part avec celle de la délégation législative dans les périodes de crise, grâce aux lois d'habilitation, aux pouvoirs spéciaux ou aux pleins pouvoirs. La IV^e République hérite de ce « modèle Matignon » et consacre constitutionnellement la figure du Président du Conseil des ministres ; même l'usage des « décrets-lois », officiellement banni par la Constitution de 1946, finit par réapparaître.

La fonction présidentielle connaît elle aussi des transformations avant même 1958¹⁶. Introduite dans l'édifice constitutionnelle de 1875 par les monarchistes, la Présidence de la

¹³ Nicholas Wahl, « Aux Origines de la Nouvelle Constitution », dans *Naissance de la Cinquième République*, op. cit., pp. 30-66.

¹⁴ L'analyse de Brigitte Gaïti invite à déconstruire la « légende » du discours de Bayeux et le replace dans le contexte des luttes politiques et des débats constitutionnels de l'époque : voir *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 378 pages.

¹⁵ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, op. cit.

¹⁶ *Ibid.*

République est certes réduite à un rôle principalement symbolique et « protocolaire » par la jurisprudence de Jules Grévy en 1879¹⁷. Mais la figure présidentielle investit néanmoins un rôle d'incarnation personnalisée du pouvoir républicain, à travers notamment les voyages cérémoniels du Président dans le pays¹⁸.

Plus encore, et même si la tentative d'Alexandre Millerand (1920-1924) de jouer un rôle gouvernemental plus actif se heurte à la victoire du Cartel des gauches aux élections législatives, qui le pousse à la démission, le Président de la République acquiert un pouvoir d'action informel et officieux, avec un rôle d'information et de médiation, notamment avec Raymond Poincaré (1913-1920) pendant la Première Guerre mondiale. Sous la IV^e République, Vincent Auriol (1946-1953) développe une véritable expertise politique et technique, préparant sur le fond les dossiers traités en Conseil des ministres. Il se construit un rôle de conseiller et de « tuteur » des gouvernements et des majorités, cherchant à maintenir la stabilité des institutions. Sans jamais néanmoins empiéter sur les prérogatives du gouvernement responsable devant l'Assemblée nationale : la légitimité parlementaire reste alors encore une obligation dont on ne peut s'affranchir.

La persistance des pratiques héritées du « régime d'assemblée » de la III^e République met cependant en échec les efforts de « rationalisation du parlementarisme » de la Constitution de 1946¹⁹, c'est-à-dire les mécanismes constitutionnels conçus pour renforcer la stabilité gouvernementale sous la IV^e République : l'investiture personnalisée du Président du Conseil est contrariée par la pratique de la « double investiture », par laquelle le chef du Gouvernement, une fois investi, soumet à l'Assemblée nationale la composition de son équipe ministérielle et ses fragiles équilibres partisans ; la « pseudo-question de confiance », posée hors des cadres constitutionnels prévus, multiplie les occasions de renverser le Gouvernement ; et le droit de dissolution est si encadré qu'il ne constitue pas un moyen de pression efficace aux mains du Président de la République ou du Président du Conseil pour discipliner les députés.

Le débat constitutionnel se poursuit néanmoins tout au long de la IV^e République, avec l'objectif de rendre le régime parlementaire plus stable. En janvier 1958, et alors que nul ne peut prévoir que la IV^e République ne survivra pas à cette année et que la Constitution n'a plus que quelques mois d'existence, le Président du Conseil Félix Gaillard et son garde des Sceaux Robert Lecourt déposent un projet de révision constitutionnelle visant à résoudre le problème

¹⁷ Le discours d'investiture de Jules Grévy et la pratique qui s'ensuit sont d'ailleurs désignés par les juristes comme la « Constitution Grévy », véritable convention constitutionnelle complétant les textes laconiques de 1875.

¹⁸ Nicolas Mariot, *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province, 1888-2002*, Paris, Belin, 2006, 351 pages.

¹⁹ Daniel Gaxie, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, pp. 72-98.

de l'instabilité ministérielle. Lors des discussions avec les responsables des partis et groupes parlementaires²⁰, plusieurs dispositions sont évoquées, comme de nouvelles règles relatives à la motion de censure : celle-ci devrait être adoptée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée et, en cas inverse, la motion serait considérée comme rejetée, « *le projet critiqué comme adopté et le gouvernement comme ayant obtenu la confiance* »²¹... soit le même principe qui se retrouvera à l'article 49.3 de la future Constitution de la V^e République.

Si ce mécanisme n'est pas retenu tel quel dans le projet de révision déposé en février, ce dernier, discuté en séance plénière par l'Assemblée nationale à partir du 12 février²², prévoit plusieurs réformes pour autonomiser le Gouvernement et le protéger de l'instabilité : une restriction de l'initiative de dépenses publiques par les parlementaires, un encadrement plus strict de la procédure de censure, une facilitation du recours à la dissolution. Après de longs débats, ce projet de révision de la Constitution est adopté par l'Assemblée nationale à 308 voix contre 206 le 21 mars 1958²³. La chute du Gouvernement Félix Gaillard le 15 avril et surtout les évènements de mai 1958 mettent fin à ce processus constituant.

La V^e République ne représente donc pas une rupture brutale et soudaine s'agissant de la place donnée au pouvoir gouvernant et à la Présidence de la République : elle se nourrit largement d'évolutions politiques antérieures et de propositions constitutionnelles ayant parsemé le débat politique depuis des décennies, et jusque dans les tous derniers mois du précédent régime. Assurer une plus grande stabilité ministérielle est une préoccupation assez largement partagée dans les débats politiques et rationaliser davantage le régime parlementaire à cette fin est perçu comme un projet légitime.

Toutefois, la persistance des pratiques parlementaires anciennes, la fragilité des majorités composites et des gouvernements précaires et, surtout, la domination absolue de la guerre d'Algérie dans la vie politique française limitent l'ampleur et la rapidité des transformations institutionnelles. À cet égard, le « moment constituant » ouvert par la crise politique de mai 1958 et le retour du général de Gaulle aux responsabilités gouvernementales constituent un « accélérateur » considérable de cette métamorphose des repères institutionnels et des critères de légitimité du pouvoir.

²⁰ *L'Année politique 1958*, Paris, Presses universitaires de France, 1959, p. 4.

²¹ *Ibid.* (c'est moi qui souligne).

²² Compte rendu de la séance du mercredi 12 février 1958, *Journal Officiel de la République française*, n° 16 A.N, 13 février 1958, pp. 702-716.

²³ Scrutin n°942 de la III^e législature de la IV^e République.

2) Le « moment constituant » de 1958 dominé par le général de Gaulle

Après avoir paralysé la vie politique de la IV^e République, la guerre d'Algérie provoque une crise ouverte et finalement la chute du régime. En effet, à partir de 1954 s'installe progressivement un consensus politique autour du maintien de l'Algérie française et de la nécessité de gagner la guerre contre le Front de Libération national comme préalables à toute ouverture de négociation et toute évolution statutaire²⁴. « Consensus », au sens d'une position dont il est très coûteux politiquement de s'écarter²⁵ : toute démarcation trop visible prête le flanc à des dénonciations et fait prendre le risque d'une exclusion du jeu politique.

En conséquence, toute l'action publique et le débat politique sont accaparés par cet enjeu et les marges de manœuvre des responsables gouvernementaux et parlementaires sont très réduites ; à mesure que la guerre se prolonge et qu'aucune solution pérenne n'émerge, que l'impuissance gouvernementale s'étale, c'est toute la classe politique qui est menacée d'un discrédit général. Le putsch militaire à Alger le 13 mai 1958, contre l'investiture du Président du Conseil Pierre Pflimlin réputé vouloir une politique évolutive en Algérie, l'appel des généraux algérois en faveur du retour au pouvoir du général de Gaulle, et les risques sérieux de guerre civile font basculer la vie politique dans une conjoncture exceptionnelle, ouvrant la voie à un changement constitutionnel radical.

Entretien savamment la rareté et l'ambiguïté de sa parole, progressivement rallié par la grande majorité de la classe politique, jusqu'aux socialistes et à l'exception des seuls communistes, dans l'espoir qu'il puisse maintenir l'ordre et parvenir à trouver, grâce à son prestige personnel, une issue pacifique à la guerre d'Algérie, Charles de Gaulle est nommé Président du Conseil par le Président de la République René Coty. Il est largement investi par l'Assemblée nationale le 1^{er} juin. Le Général ayant conditionné son retour au pouvoir à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, le Parlement adopte une loi constitutionnelle dérogatoire le 3 juin, qui délègue déléguant le pouvoir constituant au Gouvernement.

Cette célèbre loi, dont la constitutionnalité est discutée par la doctrine juridique, pose des conditions de fond et de procédure²⁶. Cinq obligations sont imposées au Gouvernement concernant le contenu du futur projet de Constitution : le suffrage universel comme source du

²⁴ Brigitte Gaïti, « La levée d'un indicible : "l'indépendance" de l'Algérie (1956-62) », *Politix*, n°10-11, 1990, pp. 110-123. Voir aussi de la même autrice : « Les incertitudes des origines. Mai 58 et la Ve République », *Politix*, n°47, 1999, pp. 27-62.

²⁵ Michel Dobry, « Le jeu du consensus », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°38, 1986, pp. 47-66.

²⁶ Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution

pouvoir, la séparation des pouvoirs, la responsabilité gouvernementale devant le Parlement, l'indépendance de la justice et le règlement des rapports de la République avec les « peuples associés », c'est-à-dire les colonies françaises. Deux éléments de procédure sont également précisés : l'obligation pour le Conseil des ministres de solliciter un comité consultatif comprenant des parlementaires et de faire ratifier le projet par référendum.

Le processus qui s'ouvre, et qui se distingue de l'élaboration des précédentes constitutions républicaines par sa rapidité, sa confidentialité et la mainmise de l'exécutif²⁷, rend alors possible la cristallisation et l'amplification de toutes les évolutions et de toutes les propositions de révisions constitutionnelles antérieures en faveur de la stabilisation et du renforcement du pouvoir gouvernant. Les propriétés du « moment constituant » le permettent²⁸ : le consensus qui domine alors est celui d'une croyance partagée dans la nécessité d'un changement radical et irréversible, sous peine d'une dévaluation brutale de toute la classe politique et des conditions mêmes de possibilité d'une activité politique.

Le projet de Constitution est élaboré en comités ministériels et avec l'appui d'experts, sous la supervision de Michel Debré, fidèle du général de Gaulle, garde des Sceaux et ministre de la Justice, auteur de longue date de réflexions constitutionnelles sur le meilleur régime républicain pour la France²⁹ ; mais aussi avec la participation active d'autres responsables politiques et, notamment, les quatre ministres d'État qui représentent les principales familles politiques parlementaires de la IV^e République rassemblées dans le Gouvernement de Gaulle : le socialiste Guy Mollet, le conservateur Louis Jacquinot, le démocrate-chrétien Pierre Pflimlin et enfin Félix Houphouët-Boigny, futur « père » de l'indépendance de la Côte d'Ivoire. En août, le texte est examiné par le Comité consultatif constitutionnel et le Conseil d'État, avant d'être définitivement adopté en Conseil des ministres et rendu public.

Le 4 septembre 1958, la présentation du projet de Constitution par le Président du Conseil Charles de Gaulle est l'occasion d'une grande manifestation sur l'esplanade de la place de la République à Paris. Malgré des contre-manifestations à l'appel des communistes, dispersées par la police, ce rassemblement, au-delà du contenu du texte constitutionnel qui n'est exposé que dans les très grandes lignes par le chef du Gouvernement, apparaît comme la démonstration d'une confiance et d'une adhésion enthousiastes envers sa personne³⁰.

²⁷ François Goguel, « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Naissance de la Cinquième République*, *op. cit.*, pp. 67-86.

²⁸ Bastien François, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 263 pages.

²⁹ Nicholas Wahl, « Aux Origines de la Nouvelle Constitution », *art. cit.*

³⁰ *L'Année politique 1958*, *op. cit.*, pp. 108-109. Le discours prononcé par le Président du Conseil est reproduit en annexe p. 551-552.

Ce dernier, après être brièvement revenu sur l'histoire du régime républicain en France, les événements de mai et le processus constituant commencé en juin, résume succinctement les institutions proposées : « *au-dessus des luttes politiques, un arbitre national [...] chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions* », « *un gouvernement qui soit fait pour gouverner, à qui on en laisse le temps et la possibilité* », et un Parlement qui, tout en votant la loi et contrôlant l'exécutif, ne prétende pas « *sortir de son rôle* ».

Fréquemment interrompu par les applaudissements et les exclamations³¹, le Président du Conseil termine son allocution par l'appel à voter « oui » au référendum, avertissant qu'une réponse négative provoquerait immédiatement un retour aux « *errements* » précédents. Cette cérémonie qui marque le coup d'envoi de la courte campagne référendaire – elle dure à peine plus de trois semaines – témoigne des enjeux de celle-ci : moins un débat national sur les détails du texte constitutionnel proposé qu'un vote de confiance en la personne du général de Gaulle face au risque de retour à l'instabilité et la paralysie de la IV^e République, voire aux troubles et aux menaces des événements du 13 mai.

Conséquence logique de leur participation à l'équipe ministérielle de Gaulle, les forces politiques gouvernementales sont favorables au projet de Constitution et font campagne en faveur du « oui » pour le référendum qui se tient le 28 septembre. Les « gaullistes », pour partie rassemblés dans le parti des Républicains sociaux, dont les principales figures sont Michel Debré, Jacques Soustelle et Jacques Chaban-Delmas, sont évidemment les plus enthousiastes. Ils affirment que l'histoire donne raison à leur fidélité de longue date au Général, y compris pendant sa « traversée du désert », c'est-à-dire entre sa démission de la présidence du Gouvernement provisoire en janvier 1946 et son retour au pouvoir en mai 1958. Les soutiens de Charles de Gaulle se donnent pour mission dans les futures institutions de veiller à leur bon fonctionnement, conforme aux intentions du Général.

De leur côté, les modérés et conservateurs du Centre national des indépendants et paysans (CNIP) et les chrétiens-démocrates du Mouvement républicain populaire (MRP) se rallient sans trop de difficulté au « oui ». Le débat est en revanche plus agité au congrès de la SFIO, mais le secrétaire général et ministre d'État Guy Mollet, avec le soutien de l'influent député-maire de Marseille et ancien ministre Gaston Defferre, obtient une large majorité des mandats (près de 70%) en faveur du « oui », même si une partie des minoritaires font scission et créent alors le Parti socialiste autonome (PSA). Au même moment, le congrès du Parti radical

³¹ *Ibid.*

donne lui aussi une faible majorité pour le « oui », malgré la ferme opposition de l'ancien Président du Conseil Pierre Mendès-France.

Par conséquent, le camp du « non » est essentiellement composé du Parti communiste français, soigneusement écarté de toute coalition gouvernementale depuis le déclenchement de la Guerre Froide en 1947, et de l'Union des Forces démocrates (UFD), cartel rassemblant radicaux mendésistes, socialistes autonomes ainsi que d'autres partis de gauche, dont la majorité du comité directeur de l'Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR), auquel appartient alors l'ancien ministre François Mitterrand.

Le résultat du référendum sur le projet de Constitution de la V^e République contraste remarquablement avec le scrutin ayant approuvé la précédente Constitution le 13 octobre 1946. Après un premier projet rejeté et deux assemblées constituantes, ce scrutin référendaire avait été marqué par l'abstention de près d'un tiers du corps électoral et une relativement courte majorité de 53,24% de « oui ». Par contraste, le 28 septembre 1958, 80,63% des électeurs inscrits se rendent aux urnes (84,94% en métropole) et le texte constitutionnel proposé par le pouvoir gouvernant est approuvé par 82,60% des suffrages exprimés (79,26% en métropole). La nouvelle Constitution est ainsi promulguée par le Président de la République René Coty le 4 octobre 1958 : la V^e République est officiellement née, et ses institutions s'apprêtent à se mettre en place dans les semaines suivantes, avec les élections législatives les 23 et 30 novembre et l'élection présidentielle le 21 décembre.

Quoique cette large victoire ait été obtenue avec le soutien de la très grande majorité de la classe politique et bien que la Constitution ait été coproduite par des responsables issus de toutes les principales familles partisans ayant participé aux gouvernements successifs depuis 1947, des socialistes aux modérés, il n'en reste pas moins que, dans cette conjoncture politique particulière de changement de régime qui dévalue le crédit des élus et des partis « traditionnels », c'est bien d'abord le Président du Conseil Charles de Gaulle lui-même qui est le grand bénéficiaire politique de ce succès ; la conjoncture politique reste dominée par la guerre d'Algérie, qui le place au centre du jeu politique comme recours suprême. Un éditorial du journal *Le Monde* énonce que « *la légitimité du nouveau pouvoir est ainsi fondée avec éclat et l'étendue de ce pouvoir n'a provisoirement d'autre limite que la sagesse d'un homme* »³².

Les deux scrutins de la fin de l'année confirment ce prestige politique du général de Gaulle lui permettant de dominer le jeu partisan et électoral. Non seulement l'élection présidentielle de décembre, dont l'issue ne fait guère de doute, mais surtout, avant elle, les

³² *Ibid.*, p. 119.

élections législatives de novembre. La mise en place des nouvelles institutions de la V^e République commence en effet avec l'élection de sa première législature au suffrage universel direct les 23 et 30 novembre, suivie par l'élection du chef d'État par le collège électoral des parlementaires et des élus locaux le 21 décembre.

De manière significative, si la Constitution est très détaillée sur les pouvoirs et le fonctionnement du Parlement, elle est en revanche muette sur la composition et la durée du mandat des chambres parlementaires, renvoyées à la loi organique, et sur le mode de scrutin, renvoyé à la loi ; elle se contente de spécifier que l'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct et le Sénat au suffrage universel indirect. Le choix du mode de scrutin par le Gouvernement pour les élections législatives est donc au centre des préoccupations³³.

La proportionnelle est rapidement écartée, étant associée aux divisions partisans de la IV^e République, mais la discussion est vive entre le scrutin de liste majoritaire par département ou le retour au scrutin pratiqué pendant la majorité de la III^e République, le scrutin uninominal majoritaire de circonscription, alors couramment appelé le « scrutin d'arrondissement ». Ce dernier mode de scrutin est finalement choisi le 7 octobre et nécessite un nouveau découpage des circonscriptions, rapidement effectué par les services du ministère de l'Intérieur et définitivement tranché par le Gouvernement.

Dans la perspective des élections législatives, le général de Gaulle tient à conserver la position arbitrale qui est la sienne, « au-dessus » de la mêlée partisane : « *la mission que le pays m'a confiée exclut que je prenne parti* »³⁴, explique-t-il. Il refuse ainsi de s'engager dans la compétition électorale et insiste qu'aucune formation et aucun acteur politique ne peut se réclamer de lui et de son patronage, demandant que son nom « *même sous la forme d'un adjectif, ne soit pas utilisé dans le titre d'aucun groupe et d'aucun candidat* ». Ce vœu est loin d'être respecté : les mouvements et les acteurs politiques qui se revendiquent gaullistes se fédèrent le 1^{er} octobre dans l'Union pour la Nouvelle République, dont le secrétaire général est Roger Frey, qui occupait déjà cette fonction pour les Républicains sociaux.

À l'approche du premier tour de scrutin le 23 novembre, les prévisions anticipent que les deux pôles principaux seront constitués par les socialistes et les indépendants, avec un important groupe UNR entre les deux, Guy Mollet à gauche et Antoine Pinay à droite apparaissant comme les deux possibles chefs de la majorité future³⁵. Les résultats sont à ce titre une surprise, qui ne fait que confirmer l'ascendance gaulliste sur la vie politique : l'UNR réalise

³³ *Ibid.*, pp. 123-124.

³⁴ *Ibid.*, pp. 128-129.

³⁵ *Ibid.*, pp. 139-141.

une percée bien plus forte que prévu et, surtout, bénéficie pleinement des effets du nouveau mode de scrutin. Avec 17,60% des suffrages exprimés au premier tour au niveau national, elle arrive en seconde position derrière le PCF avec 18,90%. Le second tour amplifie considérablement ce succès relatif de l'UNR : avec 28,1% des suffrages exprimés, ses candidats remportent 189 sièges sur 576. Avec le ralliement d'autres élus, le groupe UNR à l'Assemblée nationale rassemble 199 membres et 7 apparentés, un total de 206 députés, ce qui en fait le premier groupe de la chambre avec une majorité relative d'environ 35,8% des sièges pourvus.

Les indépendants constituent la deuxième force de l'Assemblée avec environ 130 députés, tandis que le MRP maintient ses positions avec une petite soixantaine d'élus. En revanche, la défaite est lourde pour la gauche : alors que le parti radical tombe à 13 élus, la SFIO subit un lourd échec avec une quarantaine de sièges, soit moins de la moitié de sa précédente représentation ; quant aux communistes, bien qu'arrivés en tête des suffrages exprimés au premier tour, ils sont victimes de leur isolement et du mode de scrutin, et, avec seulement 10 députés, ne peuvent même plus constituer un groupe parlementaire.

L'analyse des résultats ne fait guère de doute : dans le prolongement du référendum plébiscitant le général de Gaulle, les électeurs ont privilégié les candidats considérés comme les plus proches de lui. Le 21 décembre 1958, l'élection du Président de la République par le collège d'environ 80 000 grands électeurs n'est qu'une formalité : avec la bénédiction de la majorité des partis – y compris la SFIO – Charles de Gaulle remporte presque les quatre cinquièmes des suffrages exprimés : 78,5% contre 13,1% pour le communiste Georges Marrane et 8,4% pour le candidat soutenu par l'UFD Albert Châtelet.

La Constitution de 1958 n'est cependant pas, comme on la présente parfois, l'œuvre personnelle et exclusive du général de Gaulle, puisqu'elle a été élaborée conjointement avec des hommes de la IV^e République, partisans assumés d'un régime parlementaire mieux rationalisé et mieux encadré pour garantir une plus grande stabilité ministérielle³⁶, que sa ratification a été soutenue par la majorité des partis et qu'elle hérite, on l'a vu, de longues transformations institutionnelles ainsi que de projets de révision déjà discutés. Les spécificités de ce « moment constituant » ont permis néanmoins des audaces bien supérieures à toutes les réformes ou tentatives de réformes précédentes. Le nouveau texte constitutionnel déploie ainsi de nombreuses dispositions radicales pour atteindre ses objectifs.

³⁶ François Goguel, « L'élaboration des institutions de la République », art. cit.

3) Le texte constitutionnel de 1958 : un parlementarisme négatif et rationalisé

La Constitution de 1958 est le texte qui consacre complètement le pouvoir « exécutif » comme pouvoir « gouvernant » et cherche à lui conférer les moyens de son autonomie et de sa stabilité ; il le fait dans le cadre d'un régime parlementaire, où la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement est très strictement encadrée et où les prérogatives respectives de l'un et de l'autre sont règlementées de façon à ce que le premier puisse gouverner et même légiférer autant que possible, malgré les divisions et les indécisions du second.

Le régime parlementaire est la troisième condition imposée par la loi du 3 juin 1958 ; dans son discours devant le Conseil d'État, Michel Debré donne raison à ce choix³⁷ et présente le régime parlementaire comme une voie médiane et étroite entre le « régime conventionnel » et le « régime présidentiel ». Le garde des Sceaux proclame que le projet de Constitution ambitionne de « *donner un régime parlementaire à la France* », rénové de façon à garantir la stabilité et l'autorité du pouvoir gouvernant, l'objectif étant, dit-il, de « *reconstruire un pouvoir sans lequel il n'est ni État ni démocratie* »³⁸. Néanmoins, le défi relevé par les constituants consiste à atteindre cet objectif malgré l'absence de majorité stable : de leur point de vue historiquement situé, c'est une donnée incontournable de la vie politique française, quel que soit le mode de scrutin d'élections des députés. Ce que résume encore une fois Michel Debré :

*« Mais quelque désir que l'on ait d'une loi électorale neuve et majoritaire et quelque nécessaire qu'elle soit, nul n'a le droit en France, présentement, de tirer une traite sur un avenir dont nous savons trop bien qu'il sera fait longtemps encore de divisions politiques, c'est-à-dire de majorités menacées, trop aisément, d'éclatement, et qu'il faut contraindre à la sagesse. Parce qu'en France, la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle, et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. »*³⁹

Le texte constitutionnel s'emploie donc à protéger le pouvoir gouvernant pour lui donner les moyens de son autonomie et en faire un partenaire, mis sur un pied d'égalité, du Parlement. L'un des instruments de cet équilibre de la « collaboration des pouvoirs » est le renforcement du rôle du chef de l'État, non responsable devant le Parlement, doté de pouvoirs propres substantiels, élu par un collège électoral désormais bien plus large que les seuls parlementaires, englobant les élus locaux et des représentants des territoires d'outre-mer et États

³⁷ Michel Debré, « La Nouvelle Constitution », art. cit.

³⁸ *Ibid.*, p. 7.

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

membres de la Communauté. Empruntant explicitement l'image au domaine de l'architecture, Michel Debré décrit le Président de la République comme la « *clef de voute* » de ce régime parlementaire rénové, c'est-à-dire l'élément central qui permet de maintenir l'équilibre de l'ensemble de l'édifice.

Ce Président hérite des mêmes pouvoirs que ses prédécesseurs de la IV^e République : la présidence du Conseil des ministres et le titre formel de « chef des armées », ainsi que la mission de promulguer les lois, ratifier les traités et signer les nominations et actes réglementaires pris en Conseil, contresignés par les membres du Gouvernement qui en endossent la responsabilité politique. Dans la tradition des régimes parlementaires monistes⁴⁰, ces prérogatives confèrent au chef de l'État un rôle d'incarnation et un rôle de « notaire », lui permettant de prendre connaissance de la politique gouvernementale et de l'activité parlementaire, pour exercer ses fonctions de garant du respect de la Constitution et du fonctionnement régulier des institutions. Il n'est responsable de ses actes dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de « *haute trahison* », et est alors mis en accusation par la majorité absolue des deux chambres du Parlement et jugé par une Haute Cour de Justice composée de vingt-quatre parlementaires (article 68).

La grande nouveauté est que, pour exercer ces fonctions d'arbitrage, le Président de la République est aussi doté de pouvoirs propres très substantiels, dispensés de contresignature par l'article 19 et donc pratiquement discrétionnaires, quoique parfois soumis à des contraintes plus ou moins formelles. Le plus important d'entre eux est sans doute le droit de dissolution inscrit à l'article 12 : après avis consultatif du Premier ministre et des présidents des chambres parlementaires, le Président peut dissoudre l'Assemblée nationale et convoquer des élections anticipées. Ce droit de dissolution, d'application désormais extrêmement aisée, dans la limite d'une fois par an, est un moyen de pression pour inciter l'Assemblée nationale à la responsabilité et éviter l'instabilité ministérielle, sous réserve de devoir rendre des comptes.

Deux autres pouvoirs propres du Président sont particulièrement significatifs : celui de saisir le Conseil constitutionnel, nouvellement créé, pour contrôler la conformité à la Constitution des lois et de leur procédure d'adoption (article 61) ou des traités avant leur ratification (article 54) ; et celui de décider, sur proposition du Gouvernement ou conjointement des chambres parlementaires, de convoquer un référendum sur un projet de loi relevant de certaines matières (article 11). Michel Debré souligne que tous les pouvoirs propres du Président ne sont pas des pouvoirs gouvernants, uniquement d'arbitrage, mais les considère comme essentiels pour la bonne marche du nouveau régime. C'est ce que l'on peut comprendre

⁴⁰ Voir en introduction.

lorsqu'il énonce que chef de l'État « *comme il se doit, n'a pas d'autre pouvoir que de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale* »⁴¹.

Le projet de Constitution prévoit néanmoins également que ce chef d'État arbitre puisse se muer en gouvernant, comme dernier recours en cas de danger national. Le fameux article 16 traite ainsi de ce que l'on désigne couramment comme les « pouvoirs exceptionnels » ou les « pleins pouvoirs » que le Président de la République peut exercer, de sa propre initiative, en cas de « *menace grave et immédiate* » pour le territoire français ou la souveraineté nationale, dès lors que « *le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu* », avec pour objectif assigné de le rétablir au plus vite. Cet article donne une grande latitude d'appréciation au Président et n'est encadré d'aucune contrainte significative, si ce n'est l'avis consultatif du Gouvernement, des assemblées et du Conseil constitutionnel, la réunion de plein droit du Parlement et la suspension du droit de dissolution de l'Assemblée nationale.

Enfin, le Président de la République, plus classiquement, doit aussi nommer le chef du Gouvernement, désormais appelé Premier ministre (article 8 alinéa 1^{er}). Cette prérogative est également dispensée de contreseing, et la prise de fonction de la personne nommée prend effet sans attendre une investiture ou un vote de confiance du Parlement, que ce soit sur le nom du seul Premier ministre ou sur l'ensemble de la composition du Gouvernement, dont les autres membres sont nommés sur proposition et avec le contreseing du premier. Ce n'est pas la moindre des responsabilités confiées au chef de l'État comme garant de l'intérêt national : choisir la personnalité la plus apte à gouverner la France, en tenant évidemment compte de la configuration des partis à l'Assemblée nationale, puisque cette dernière a le pouvoir de renverser le Gouvernement, mais sans être lié par des négociations partisans préalables.

Dans son entreprise d'autonomisation et de stabilisation du pouvoir gouvernant, la Constitution de la V^e République s'inscrit dans la perspective d'une logique « négative » du parlementarisme⁴², notion qui doit s'entendre ici sans dimension dépréciative. La distinction entre parlementarisme positif et négatif peut se résumer ainsi : dans la logique positive du parlementarisme, le chef du pouvoir gouvernant est l'émanation de l'assemblée, cette dernière étant sa source première de légitimité ; ce qui peut se traduire juridiquement par une légitimation *a priori*, avec un vote préalable d'investiture voire une élection par les parlementaires. Dans une logique dite négative du parlementarisme, le Parlement n'exerce

⁴¹ *Ibid.*, page 22.

⁴² Arnel Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, vol. hors-série, 2012, p. 15-45.

qu'un contrôle *a posteriori* sur un gouvernement constitué hors de lui et ayant une légitimité distincte, via sa capacité de le renverser.

Le projet constitutionnel de 1958 penche très clairement vers cette logique négative du régime parlementaire : parce que l'Assemblée nationale est réputée incapable de faire émerger en son sein une majorité gouvernementale durable, la nomination d'une équipe gouvernementale qui parvienne à ne pas se faire renverser par les députés relève de la responsabilité d'un chef d'État indépendant, juge et arbitre de l'intérêt public, chargée de désigner la personnalité adéquate, selon les circonstances politiques et parlementaires ; la légitimité du Premier ministre vient d'abord de cette nomination présidentielle. Michel Debré ne dit pas autre chose quand il décrit ainsi l'édifice institutionnel : « *un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second* »⁴³. Le lien entre le Gouvernement et le Parlement est d'autant plus coupé que le mandat parlementaire est incompatible avec des fonctions ministérielles (article 23).

Comme chef du Gouvernement, l'autorité du Premier ministre est consacrée : il est le seul membre du pouvoir gouvernant à détenir le droit d'initiative législative (article 39) et la Constitution le charge personnellement du pouvoir réglementaire, de l'exécution des lois et de la responsabilité de la Défense nationale, tout en pouvant déléguer ses pouvoirs aux ministres (article 21) ; le « modèle Matignon » est désormais clairement constitutionnalisé. Le Premier ministre personnifie le Gouvernement : sa démission entraîne celle de l'équipe ministérielle.

Par ailleurs, et toujours dans cet objectif de protéger le pouvoir gouvernant de l'instabilité et des divisions parlementaires intempestives, cette responsabilité gouvernementale est très strictement encadrée par le texte constitutionnel. Alors que les « interpellations » étaient courantes sous la III^e République et que les questions de confiance étaient courantes sous la IV^e République, offrant ainsi de multiples occasions de renverser le Gouvernement, la Constitution de 1958 délimite précisément les conditions et procédures par lesquelles les députés peuvent contraindre le Premier ministre à présenter sa démission au Président. C'est cette réglementation détaillée et contraignante des modalités de la responsabilité gouvernementale que l'on désigne par l'expression de « rationalisation du parlementarisme ».

Ces modalités, déjà mentionnées au chapitre précédent, sont décrites dans l'article 49 de la Constitution. La première est ce qui correspond à la « question de confiance » relevant de l'initiative gouvernementale, même si l'expression ne figure pas telle quelle dans le texte : selon l'alinéa 1^{er}, le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage sa

⁴³ Michel Debré, « La Nouvelle Constitution », art. cit., p. 10 (c'est moi qui souligne).

responsabilité sur son programme ou sa politique générale qu'il soumet à l'approbation de l'Assemblée nationale. Concernant la mise en cause de responsabilité à l'initiative des députés, l'alinéa 2 traite de la motion de censure, dont il règlemente minutieusement la procédure : recevable uniquement avec les signatures d'au moins un dixième des membres de l'Assemblée, mise aux voix deux jours francs après son dépôt, et adoption par la majorité absolue, non des suffrages exprimés, mais des membres composant l'Assemblée nationale – seuls les votes pour la censure étant comptabilisés. Autant de règles destinées à tempérer son utilisation.

Après ces deux premiers alinéas vient le célèbre troisième, déjà maintes fois évoqué, qui cumule les aspects d'une question de confiance à l'initiative du Premier ministre, cette fois sur un texte spécifique plutôt que sur son programme ou sa politique générale, et de la motion de censure, puisque la réaction à cette initiative gouvernementale est entre les mains des parlementaires. Pour rappel : si aucune motion de censure n'est déposée ou si aucune n'est adoptée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée, le texte sur lequel le Gouvernement engage sa responsabilité est « considéré comme adopté », sans qu'un vote ait lieu sur ce texte. « *Une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable* », explique laconiquement Michel Debré⁴⁴.

La rationalisation du parlementarisme *stricto sensu*, c'est-à-dire de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement, s'accompagne plus largement d'une rationalisation des pouvoirs du Parlement et de la procédure législative. Si la Constitution est muette sur le rôle du Parlement de voter la loi⁴⁵, son article 34 énumère les matières dans lesquelles la loi « *fixe les règles* » et celles dans lesquelles elle « *détermine les principes fondamentaux* », tandis que l'article 37 précise que tout ce qui ne relève pas de la loi relève du pouvoir réglementaire, détenu par le Premier ministre.

Cette définition limitative de la loi est alors considérée comme une révolution juridique et montre la volonté des constituants de 1958 de donner au Gouvernement ses moyens propres de gouverner. D'autant que le texte constitutionnalise par son article 38 la possibilité pour le Parlement d'habiliter le Gouvernement à intervenir en matière législative : le régime des « ordonnances », par l'article 38, remplace la pratique des « décrets-lois » ; par ailleurs, les initiatives parlementaires sont également très contraintes financièrement (article 40).

Le projet de Constitution donne aussi au Gouvernement un véritable contrôle de la procédure législative. La seconde chambre parlementaire, élue au suffrage indirect, à nouveau appelée « Sénat », est renforcée par rapport au Conseil de la République sous la Constitution

⁴⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁵ Ce qui va sans doute de soi, mais le constituant en 2008 jugera que cela va encore mieux en l'écrivant.

de 1946 et le pouvoir gouvernant contrôle la « navette parlementaire » entre les deux chambres : la loi doit être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées ; en cas de désaccord persistant, c'est le Premier ministre qui peut convoquer une « commission mixte paritaire » pour aboutir à un texte commun, et c'est lui aussi qui, en cas d'échec de cette procédure de conciliation, peut demander à l'Assemblée nationale de trancher en dernier ressort.

Plus globalement, le Gouvernement est doté de plusieurs instruments lui permettant de faire valoir ses priorités et d'obtenir l'adoption de ses projets de loi. L'article 49.3 constitue l'arme ultime à cet égard, mais on peut énumérer également sa priorité dans la définition de l'ordre du jour des assemblées (article 48), son droit de demander un vote unique sur tout ou partie d'un texte avec les amendements retenus par lui, procédure connue sous le nom de « vote bloqué » (article 44.3), les dispositions facilitant la mise en œuvre du budget si le Parlement n'adopte pas à temps le projet de loi de finances (article 47).

Enfin, le texte encadre les activités parlementaires pour combattre ce que les constituants de 1958 considèrent comme des dérives du régime d'assemblée : pour éviter les sessions parlementaires infinies, elles sont strictement limitées à deux sessions ordinaires par an, de trois mois chacune, même si des sessions extraordinaires peuvent être demandées, sur un ordre du jour précis, par le Premier ministre ou une majorité absolue des députés (article 29) ; pour éviter les commissions parlementaires nombreuses, puissantes et spécialisées, les commissions permanentes sont limitées au nombre de six, ne peuvent modifier les projets de loi gouvernementaux avant leur examen en séance plénière, et des commissions spéciales *ad hoc* peuvent être convoquées par le Gouvernement pour chaque texte (articles 42 et 43).

Quant à la création, inédite en France, du contrôle de constitutionnalité, elle est le coup de grâce apporté au modèle « légicentriste ». Le Conseil constitutionnel, par son examen des lois sur saisine du pouvoir gouvernant ou des présidents des chambres, et son examen obligatoire des règlements des assemblées, peut ainsi veiller au respect de toutes ces mesures de rationalisation et empêcher le Parlement de sortir des limites imposées par la Constitution. Le projet constitutionnel présenté au peuple français le 4 septembre 1958 est donc un texte d'une grande cohérence et exhaustivité, dans sa conception d'un régime parlementaire où le pouvoir gouvernant soit autonome, stable, puissant, soutenu par un chef d'État indépendant, disposant de ses propres moyens d'action, capable de gouverner dans la durée malgré les divisions parlementaires dont la capacité de « nuisance » est encadrée et limitée. Au-delà du texte lui-même, sa mise en application et la légitimation de ses interprétations concurrentes sont des enjeux décisifs des premières années du nouveau régime.

B. Une législature « transitoire » théâtre d'incertitudes et de luttes

Au cours d'une première législature placée dans une conjoncture politique exceptionnelle, dominée par le général de Gaulle et dans laquelle de nouvelles pratiques gouvernantes s'imposent sans que leur pérennité dans la phase post-gaullienne soit assurée (1), une majorité parlementaire existe dans la durée, tout en restant fragile et fluctuante, malgré les efforts des dirigeants gaullistes pour la stabiliser et la discipliner (2). Son éclatement final conduit à un conflit politique ouvert remporté par le Président en 1962, qui obtient cette fois une majorité absolue et pleinement structurée autour de lui (3).

1) Conjoncture exceptionnelle de présidentialisme marquée par l'incertitude

La I^{ère} législature de la V^e République s'ouvre lors de ses réunions constitutives du 9 au 11 décembre. Sous la présidence comme doyen d'âge du chanoine Kir, député de Côte-d'Or et maire de Dijon, la nouvelle Assemblée nationale procède à l'élection de son premier Président : alors que l'indépendant Paul Reynaud, représentant de la tradition parlementaire des deux précédentes républiques et ancien président du Comité consultatif constitutionnel, espère bénéficier du discret soutien du général de Gaulle – qui a brièvement servi dans son équipe gouvernementale en 1940 – le candidat de l'UNR Jacques Chaban-Delmas arrive nettement en tête du premier tour et, après le désistement du candidat indépendant, est élu au second tour avec 355 voix, contre les candidats socialiste et communiste.

Dans son discours d'ouverture⁴⁶, le député Félix Kir proclame que « *la V^e République, quelles que soient les améliorations que comporte sa Constitution, sera cependant ce que les hommes feront d'elle* ». Quant au Président Chaban-Delmas, lors de son allocution deux jours plus tard⁴⁷, il appelle ses collègues à marquer une coupure très nette entre les deux régimes, y compris dans leur fonctionnement interne et leurs méthodes de travail : « *Cet effacement de la IV^e République n'en doit pas moins être complet, sans esprit de retour* (Applaudissements sur plusieurs bancs) *et il revient à notre Assemblée de jouer un rôle primordial dans l'établissement d'une république vraiment nouvelle* ».

⁴⁶ Compte rendu intégral de la séance du mardi 9 décembre 1958, *Journal officiel de la République française*, n°1 A.N., 10 décembre 1958, pp. 1-3.

⁴⁷ Compte rendu intégral de la séance du jeudi 11 décembre 1958, *Journal officiel de la République française*, n°3 A.N., 12 décembre 1958, pp. 18-20.

Ces propos disent beaucoup sur la situation politique d'alors. Les propriétés du « moment constituant », marqué par la dévaluation et la délégitimation soudaines et brutales de tout ce qui se rapporte au régime précédent, continuent de peser sur le climat politique et se voient dans les résultats des élections législatives ; outre la victoire remarquable du parti gaulliste, elles se caractérisent par un très fort renouvellement du personnel parlementaire : seuls 131 députés sortants sont réélus sur 537, et plusieurs figures majeures des partis traditionnels sont battus, comme le radical Edgar Faure ou le socialiste Gaston Defferre.

Le bouleversement de la composition de l'Assemblée nationale, avec la perte de repères que représentent le départ de figures connues et l'arrivée massive, principalement dans les rangs gaullistes, d'« hommes nouveaux » ; le caractère incertain et flou, aux yeux des observateurs, du positionnement politique de l'UNR, avant tout fondée sur la fidélité au général de Gaulle, dont la « doctrine » est justement – et volontairement – ambivalente ; la mise en application imminente des nouvelles dispositions constitutionnelles, notamment via les futurs règlements des chambres ; tous ces éléments valent à la nouvelle législature le surnom de « Chambre introuvable », témoignant de l'incertitude et des doutes dans lesquels les observateurs de la vie politique et parlementaire sont plongés.

La I^{ère} législature de l'Assemblée présente à plusieurs égards les traits d'une législature de transition, où les conceptions et les pratiques héritées des précédentes républiques se mêlent et se confrontent en permanence avec les changements constitutionnels et les intentions réformatrices ; en résumé, elle est le théâtre de luttes politiques pour la mise en forme des institutions de la V^e République⁴⁸ : dans cet état encore naissant du nouveau régime, le « sens » du texte constitutionnel n'est pas encore acquis, c'est-à-dire pas encore objectivé, ses énoncés peuvent être mobilisés et interprétés diversement par les acteurs en présence, et font l'objet de controverses et d'un travail politique pour imposer l'interprétation légitime de la « logique » des institutions, d'autant que les travaux préparatoires disponibles sont trop peu nombreux et lacunaires pour éclairer sur les « intentions des constituants ».

La singularité de cette conjoncture politique exceptionnelle est aussi qu'elle reste centrée autour de la personnalité de Charles de Gaulle⁴⁹, entré dans ses fonctions de premier Président de la V^e République le 8 janvier 1959. En soignant prudemment l'ambivalence de ses intentions pour l'Algérie, ne prenant explicitement partie ni pour, ni contre l'indépendance, s'appuyant évidemment sur son prestige et sa « légitimité historique » d'homme du 18 Juin, de la Résistance et de la Libération, le Général est devenu, à la faveur des événements du 13 mai

⁴⁸ Bastien François, *Naissance d'une Constitution*, op. cit.

⁴⁹ Brigitte Gaiti, *De Gaulle prophète de la Ve République*, op. cit.

1958, le personnage majeur de la vie politique française, au centre de toutes les attentes, reconnu par toute la classe politique comme le seul disposant de l'autorité et de la légitimité suffisantes pour mettre fin à la guerre d'Algérie.

Ainsi, tant que le conflit algérien n'est pas terminé, tant que les ressources politiques personnelles du général de Gaulle sont considérées, par l'essentiel du personnel parlementaire, comme nécessaires pour imposer une solution de pacification, le Président de la République bénéficie d'un crédit politique pratiquement inépuisable et de marges de manœuvre considérables. Premier praticien de la fonction présidentielle sous le nouveau régime, il est en mesure de faire accepter une activité très étendue du chef de l'État dans le jeu des institutions et une interprétation très large de ses prérogatives constitutionnelles, même si cette acceptation est alors étroitement liée à sa propre personne. Le « rôle » du Président sous la V^e République, c'est-à-dire les actions auxquelles tout titulaire de la fonction serait habilité à se livrer, n'est donc pas encore objectivé, car il n'est pas détaché de la personnalité particulière du Président en exercice et du moment particulier dans lequel se déroule son mandat.

Les conditions politiques exceptionnelles de cette première législature ont des effets d'institutionnalisation, notamment pour l'exercice de la fonction parlementaire : les trois premières années de la V^e République couplées aux trois dernières années de la guerre d'Algérie sont un moment d'expérimentation de nouvelles pratiques, rendues alors pensables et tolérables par la conjoncture post-constituante et le contexte géopolitique, et créent de nouvelles habitudes. Elles représentent un long apprentissage pour les parlementaires d'une position nouvellement subordonnée, face à un pouvoir gouvernant autonome et dominé par un chef d'État non responsable devant eux. Une subordination que les parlementaires sont comme contraints d'accepter, même provisoirement, tant que la question algérienne domine la vie politique et menace toujours de mettre en danger leurs positions.

Dans ces conditions, le choix du Premier ministre par le Président de la République est d'autant plus facilité que l'UNR est le groupe le plus important à l'Assemblée nationale ; immédiatement après son entrée en fonction le 8 janvier 1959, le général de Gaulle nomme Michel Debré à la tête du Gouvernement. Cette désignation apparaît alors comme une évidence attendue par les observateurs et les acteurs politiques, compte tenu à la fois de l'implication de l'ancien garde des Sceaux dans le travail constituant mais aussi et surtout de sa fidélité ancienne au gaullisme et à la personne du Général.

La nomination de Michel Debré est révélatrice des équilibres politiques de la période : le nouveau Premier ministre est un parlementaire de longue date, comme sénateur au Conseil de la République pendant dix ans, de 1948 jusqu'à son entrée à la chancellerie, il est aussi un

des principaux dirigeants de l'UNR, le parti désormais majoritaire à l'Assemblée ; mais cette légitimité parlementaire et partisane, si elle permet de respecter les formes et de conserver des repères hérités des régimes précédents, compte en fait moins ici que sa position de soutien dévoué du général de Gaulle ; on s'attend ainsi à ce que sa gouvernance soit celle d'un gestionnaire au service des orientations décidées par le chef de l'État. L'historien, ancien diplomate et journaliste Jacques Chastenet, dans sa préface à *L'Année politique 1959*⁵⁰, revenant sur l'année écoulée, décrit Michel Debré comme étant davantage « *le principal collaborateur du Président de la République, son brillant et courageux porte-parole et l'actif administrateur du contentieux courant* », plutôt qu'un véritable chef de Gouvernement.

Les négociations pour la formation du Gouvernement, si elles ont lieu directement avec les personnes concernées – par exemple pour tenter d'y conserver Guy Mollet – laissent totalement de côté les partis politiques en tant que tels. Et la composition de l'équipe ministérielle marque une rupture très nette vis-à-vis des républiques précédentes, avec un Gouvernement fortement « déparlementarisé »⁵¹ : dix de ses vingt-sept membres, parfois reconduits dans leurs fonctions déjà exercées dans le cabinet de Gaulle, n'ont, au moment de leur nomination, aucune expérience parlementaire préalable, et sept d'entre eux sont des hauts fonctionnaires sans activité politique et partisane antérieure, notamment le ministre des Affaires étrangères, Maurice Couve de Murville. Les commentateurs décrivent un Gouvernement composé de personnalités sans grande stature politique⁵², des hauts fonctionnaires peu connus ou d'anciens parlementaires sans notoriété nationale, à quelques exceptions près⁵³.

Les pratiques gouvernantes donnent au Président de la République une place très extensive par rapport au texte constitutionnel. Le général de Gaulle gère personnellement la politique algérienne et, plus largement, la politique extérieure. Le 15 novembre 1959, le Président de l'Assemblée Jacques Chaban-Delmas justifie cet état de fait en théorisant l'existence d'un « secteur présidentiel », formule passée à la postérité sous un autre nom⁵⁴, qui « *comprend l'Algérie, sans oublier le Sahara, la communauté franco-africaine, les affaires étrangères, la défense* », entendant ainsi distinguer ce qui relève du Président, et le reste qui relèverait du Gouvernement et de la majorité. Mais dans la pratique, la supervision effectuée

⁵⁰ Paris, Presses universitaires de France, 1960.

⁵¹ « Chapitre 8. La Cinquième République 1958-2007 », in Jean Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2007, 514 pages, pp. 427-493, p. 443.

⁵² Jacques Chastenet, préface, *L'Année politique 1959*, *op. cit.*

⁵³ Particulièrement Antoine Pinay, ancien Président du Conseil sous la IV^e République et membre influent du Centre national des indépendants et paysans, qui cependant démissionne dès l'année suivante, le 13 janvier 1960, en désaccord avec la politique économique et extérieure.

⁵⁴ André Passeron « Le "domaine réservé" », *Le Monde*, 2 décembre 1992.

par le chef de l'État sur « l'intendance », c'est-à-dire la politique intérieure, reste une interprétation particulièrement présidentialiste du texte constitutionnel, dont l'article 20 dispose que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ».

Le général de Gaulle démontre son pouvoir de façon spectaculaire en certaines occasions. Il est ainsi à ce jour le seul Président à faire usage de l'article 16, utilisant ses « pouvoirs exceptionnels » du 23 avril au 29 septembre 1961, après une tentative de coup d'État de quatre généraux en Algérie. L'usage « plébiscitaire » du référendum lui permet, à deux reprises, de faire ratifier directement par le peuple français sa politique algérienne – pour l'autodétermination le 8 janvier 1961 (74,99% de « Oui ») et l'indépendance le 8 avril 1962 (90,83%). De façon très controversée, il refuse, en mars 1960, de convoquer le Parlement en session extraordinaire au sujet de la politique agricole, malgré la demande formulée par la majorité des députés, y compris de l'UNR, conformément à l'article 29 de la Constitution. Le chef de l'État s'arroge le droit d'accepter ou non une telle demande parlementaire, plutôt que d'être simplement chargé de la mettre en application : cette lecture de l'article 29 est contestée par les juristes et les responsables politiques⁵⁵, qui ne peuvent faire autrement que s'y résigner.

Au-delà de la gestion présidentielle directe de la politique algérienne, qui par définition restreint leur capacité de contrôle puisque le Président n'est pas responsable devant eux, les parlementaires sont plus généralement confrontés à des pratiques gouvernantes qui réduisent leur rôle dans la prise de décision. Les discussions législatives sont consacrées presque exclusivement à des projets de loi gouvernementaux et l'usage des ordonnances se banalise. L'arrivée massive de ministres « techniciens » et non parlementaires est une nouvelle étape dans la revalorisation de l'expertise et de la compétence comme mode de légitimation politique face aux « verbocrates » que sont les élus⁵⁶. La V^e République est le régime qui consacre l'appui du pouvoir gouvernant sur la haute-fonction publique et les représentants socioprofessionnels, reléguant le Parlement au second plan de la décision politique⁵⁷.

Les parlementaires font également l'apprentissage de la rationalisation du parlementarisme au cours de l'élaboration des règlements intérieurs définitifs des assemblées⁵⁸. Le Règlement de l'Assemblée nationale représente un moment important de la mise en forme des institutions⁵⁹ : il constitue une application des dispositions constitutionnelles, pouvant les

⁵⁵ La première motion de censure spontanée est déposée par le groupe socialiste à ce sujet, mais n'est pas adoptée.

⁵⁶ Delphine Dulong, *Moderniser la politique*, op. cit.

⁵⁷ « Chapitre 8. La Cinquième République 1958-2007 », in Jean Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, op. cit., pages 443-444.

⁵⁸ *Ibid.* pp. 444-445.

⁵⁹ Bastien François, *Naissance d'une Constitution*, op. cit.

compléter ou les infléchir. La principale source de controverse est la volonté des députés d'inscrire la possibilité d'un débat suivi d'un vote d'une « résolution » après les questions orales au Gouvernement ; Michel Debré s'y oppose fermement, considérant que cela reviendrait à mettre en cause de façon détournée la responsabilité gouvernementale, contournant ainsi les procédures strictement rationalisées de l'article 49 de la Constitution. La controverse n'est définitivement tranchée que par le contrôle de constitutionnalité du règlement par le Conseil constitutionnel, qui donne raison au Premier ministre.

Parce que cette lecture présidentialiste des institutions, et surtout son acceptation par les acteurs politiques, est étroitement liée à la personne du Président et au contexte, une grande incertitude demeure alors encore sur la permanence de ces pratiques institutionnelles, une fois terminée la guerre d'Algérie et la présidence du général de Gaulle. Les analyses des universitaires sur la V^e République encore naissante montrent ces questionnements sur les formes que prendra la suite du régime ; celle livrée par Maurice Duverger dans le numéro spécial de la *Revue française de science politique* consacré début 1959 à l'analyse de la jeune Constitution, l'illustre particulièrement⁶⁰.

L'auteur décrit le régime comme relevant de « l'orléanisme »⁶¹, c'est-à-dire un régime parlementaire, donc de responsabilité gouvernementale, où le chef de l'État non responsable devant le Parlement conserve un rôle prépondérant ; cette phase intermédiaire de l'évolution des monarchies vers le parlementarisme aurait été, selon Maurice Duverger, la seule possibilité pour ménager une place au général de Gaulle dans un régime parlementaire. La Constitution de 1958 se rattache selon lui à « l'orléanisme » par le pouvoir modérateur d'arbitre suprême confié au chef de l'État ; et même s'il n'existe pas, en droit, de « dualisme », c'est-à-dire de double responsabilité politique du Premier ministre devant le Parlement et devant le chef de l'État, il lui paraît inconcevable, pendant la « phase gaulliste », qu'un Premier ministre reste en fonction en ayant perdu la confiance du Général.

Quel serait alors l'avenir de cet « orléanisme » dans la phase post-gaulliste ? Maurice Duverger estime que le plus probable est, comme ce fut le cas historiquement pour ce type de régime, un glissement vers le régime parlementaire classique ; il prévoit même que les pouvoirs propres du Président seront, à terme, exercés en réalité par le Premier ministre. Regrettant ce qu'il considère être une « occasion manquée » de fonder un régime présidentiel en 1958, il souligne néanmoins deux nouveautés : le droit de dissolution libre et la rationalisation du parlementarisme. Dans ces circonstances, le destin le plus favorable de la V^e République serait

⁶⁰ « Les Institution de la Cinquième République », *Naissance de la Cinquième République, op. cit.*, pp. 101-134.

⁶¹ En référence bien sûr à la Monarchie de Juillet de 1830 et au roi Louis-Philippe d'Orléans.

d'être une « *IV^e République améliorée* », plus stable et plus efficace grâce à ces instruments, pour peu qu'elle survive au général de Gaulle.

Cette analyse, qui reflète assez bien les points de vue des observateurs de l'époque, montre combien l'interprétation de la Constitution et la pratique du régime ne sont pas encore stabilisées. La lecture présidentialisante faite par le général de Gaulle avec le concours du Gouvernement Debré n'est pas considérée comme définitivement installée ; cependant, elle a des conséquences concrètes sur les pratiques parlementaires. L'Assemblée nationale est au cœur des luttes politiques pour la mise en forme des institutions et, surtout, pour la disciplinarisation et la redéfinition de la « majorité parlementaire ».

2) Une « majorité parlementaire » encore fragile et objet d'un travail politique

Si la subordination du Parlement est consentie, même parfois de mauvaise grâce, c'est aussi que la conjoncture politique, par ses propriétés déjà exposées, fait exister *de facto* une majorité suffisante de députés à l'Assemblée nationale pour valider l'action du pouvoir gouvernant. Les succès législatifs et la stabilité du Gouvernement de Michel Debré, qui dépasse nettement les records des républiques précédentes, ne doivent pas seulement aux mesures constitutionnelles de rationalisation du parlementarisme⁶², mais aussi à un embryon de phénomène majoritaire, extrêmement précaire et fragile, sur lequel les dirigeants gaullistes exercent un travail politique pour redéfinir le concept même de « majorité parlementaire ».

À l'ouverture de la I^{ère} législature, il existe bel et bien une majorité parlementaire autour du Gouvernement ; elle se réduit certes au moment du passage du cabinet de Gaulle au cabinet Debré, avec le départ des socialistes en désaccord avec la politique budgétaire⁶³, mais cette entrée officielle des socialistes dans l'opposition laisse une large majorité de soutien gouvernemental. Le résultat du premier scrutin public le démontre : le 16 janvier 1959, les députés se prononcent sur le programme du Gouvernement, présenté par Michel Debré dans son discours de la veille, sur lequel il engage sa responsabilité en vertu de l'article 49.1 de la Constitution ; avec 453 votes « pour » l'approbation, 56 votes « contre » (presque tous venus des socialistes et des communistes) et 29 abstentions volontaires, le Premier ministre obtient la confiance d'une écrasante majorité des membres de l'Assemblée nationale.

⁶² Michel Debré recourt à quatre reprises à l'article 49 alinéa 3 pour engager sa responsabilité sur deux textes : en novembre 1959 sur son premier projet de loi de finances initiale en première lecture, et pour les trois lectures du projet de loi de programmation militaire d'octobre à décembre 1960.

⁶³ Fin décembre 1958, le général de Gaulle, encore Président du Conseil, intervient personnellement auprès de Guy Mollet pour le convaincre de différer sa démission et de rester au Gouvernement jusqu'au 8 janvier

Cette large majorité parlementaire et gouvernementale est cependant loin d'être véritablement homogène et stable ; tout au long de la législature, elle se révèle au contraire fragile et fluctuante. Le contexte de la guerre d'Algérie, avec l'ascendant du général de Gaulle, joue certes en faveur du Gouvernement, mais sans garantir pour autant une discipline absolue et permanente de toutes les composantes de la majorité. Car il s'agit bien d'une majorité multipartisane : outre des « techniciens », l'équipe ministérielle de Michel Debré comprend en son sein des personnes issues non seulement de l'UNR mais aussi du CNIP, du MRP et du parti radical ; et le mouvement gaulliste n'ayant qu'une majorité relative et non absolue à l'Assemblée, le Gouvernement doit nécessairement compter sur l'appui d'autres groupes.

En janvier 1959, tous les groupes autres que les socialistes – et les communistes siégeant parmi les non-inscrits – votent majoritairement la confiance au Gouvernement Debré : bien sûr l'UNR et sa majorité relative d'environ 36% des sièges au début de la législature ; mais aussi le groupe des Indépendants et paysans d'action sociale (IPAS), celui du CNIP, deuxième groupe le plus important (presque 21% au départ) ; les élus d'Algérie et du Sahara, presque tous rassemblés dans un même groupe (environ 11% des sièges), qui prend plus tard le nom de Regroupement national pour l'Unité de la République (RNUR) ; les parlementaires du MRP dont le groupe (11% également) porte le nom de Républicains populaires et Centre démocratique (RPCD) ; enfin le groupe du reste de la gauche et du centre-gauche (environ 7%), dont le parti radical et l'UDSR, qui prend plus tard le nom d'Entente démocratique (ED).

Une majorité aussi large et aussi composite est une première fragilité pour le pouvoir gouvernant. Le groupe IPAS, dont il a particulièrement besoin, et les groupes RPCD, RNUR et ED sont très loin d'être des groupes disciplinés, soudés et inconditionnellement rangés derrière le Gouvernement. Au cours de la législature, leurs membres se partagent souvent entre les votes « pour », « contre » et l'abstention volontaire en fonction des circonstances, même lors des scrutins les plus importants. Le fait que des ministres soient issus de leurs partis ne conduit pas les parlementaires indépendants et républicains populaires à observer une discipline contraignante : la participation gouvernementale n'est pas considérée comme entraînant un devoir de soutien, d'autant que ces ministres participent au cabinet Debré en leur nom propre et non pas dans le cadre d'une alliance de partis. La politique budgétaire, l'affaire algérienne et surtout la construction européenne sont des sujets récurrents de tensions entre d'une part le CNIP et le MRP et d'autre part le pouvoir gouvernant.

Dans ces circonstances, le groupe UNR apparaît quant à lui comme le noyau dur de la majorité et l'atout le plus stable du Gouvernement Debré. La cohérence de vote y est incontestablement beaucoup plus forte que dans les autres groupes de la coalition

gouvernementale ; mais le groupe majoritaire n'est cependant lui non plus pas totalement contrôlé par le pouvoir gouvernant. La cohésion du groupe UNR est fragilisée par les ambivalences politiques qui ont présidé à sa formation : au-delà de la fidélité au général de Gaulle, aucune doctrine politique claire n'unit ces députés d'horizons variés. Tout au long de la législature de 1959 à 1962, 25 députés quittent le groupe UNR, en désaccord avec les orientations présidentielles, principalement l'évolution vers l'autodétermination algérienne ; d'autres députés y adhèrent en cours de mandat, mais ses effectifs globaux sont à la baisse.

L'analyse des votes dans les trois groupes parlementaires de la coalition gouvernementale, lors des scrutins publics portant sur les « questions de confiance » de l'article 49.1 et sur les projets de lois de finances initiales ou rectificatives, donne un bon aperçu de la « majorité parlementaire » au cours de la I^{ère} législature (Tableau 2.1). On observe la cohésion très forte du groupe UNR sur ces votes importants, malgré quelques rares dissidences et surtout la fluctuation de ses effectifs, sachant que les députés l'ayant quitté ne se privent pas de voter contre le Gouvernement. À l'inverse, le groupe IPAS est très souvent éparpillé, une partie importante de ses membres se réfugiant au départ dans l'abstention volontaire, avant de se répartir principalement entre les votes « pour » et « contre ». Quant au groupe RPCD, il reste relativement soudé lors de ces scrutins pendant un temps, mais lui aussi passe par l'abstention, avant qu'une part de ses élus bascule dans le vote « contre ».

Tableau 2.1. Scrutins budgétaires et de confiance dans les trois principaux groupes de la I^{ère} législature

Scrutin			UNR			IPAS			RPCD		
N°	Date	Sujet	Pour	Contre	Abst.	Pour	Contre	Abst.	Pour	Contre	Abst.
1	16/01/1959	Confiance Debré	200	0	0	104	1	9	42	0	10
37	15/10/1959	Confiance Debré	209	0	0	85	13	18	52	0	2
66	17/12/1959	PLF 1960 (lec. CMP)	177	9	3	32	36	48	0	1	52
69	22/12/1959	PLF 1960 (nvllle lec.)	188	0	9	39	33	46	0	3	53
93	05/07/1960	PLFR 1960 (1 ^{ère} lec.)	169	0	1	106	1	0	47	1	0
111	25/07/1960	PLFR 1960 (3 ^e lec.)	178	2	5	98	7	4	54	0	0
120	13/11/1960	PLF 1961 (1 ^{ère} lec.)	200	1	0	111	2	5	51	1	0
166	12/11/1961	PLF 1962 (1 ^{ère} lec.)	198	1	0	70	28	14	49	2	2
177	11/12/1961	PLF 1962 (2 ^e lec.)	193	1	0	50	49	9	37	11	5
178	12/12/1961	PLF 1962 (nvllle lec.)	191	0	0	56	51	6	34	13	4
179	12/12/1961	PLF 1962 (lec. def.)	192	0	0	56	49	7	34	11	7
185	27/04/1962	Confiance Pompidou	183	0	0	30	7	81	30	0	21

Le total des votes dans chaque groupe ne correspond pas nécessairement au total des effectifs du groupe, en raison de députés qui ne prennent pas part au vote.

Malgré ces fluctuations de la majorité parlementaire, le Gouvernement de Michel Debré parvient à faire adopter la totalité de ses projets législatifs, à une exception néanmoins : le 18 octobre 1961, lors du scrutin portant sur l'ensemble du projet de loi sur les prix agricoles, le texte gouvernemental est rejeté avec 182 votes « pour », 233 votes « contre » et 103 abstentions volontaires. Les votes « pour » viennent presque exclusivement du groupe UNR, qui se retrouve isolé et mis en minorité par les autres : les socialistes et les communistes votent tous « contre », tout comme la quasi-totalité des députés de l'Entente démocratique ou du groupe RNUR, tandis que les groupes IPAS et RPCD se partagent, pour l'essentiel, entre l'abstention volontaire et le vote « contre ». Mais même dans le groupe majoritaire, on dénombre six votes « contre » et douze abstentions volontaires : on voit combien le groupe UNR reste certes le soutien le plus stable et solide du Gouvernement mais que ce soutien peut aussi s'éroder significativement.

L'absence d'une majorité absolue aux contours stables pour soutenir le Gouvernement, les dissensions des groupes modérés, même représentés dans l'équipe ministérielle, la fluidité des appartenances partisans et les changements de groupe plutôt fréquents au cours du mandat : tous ces éléments montrent que la I^{ère} législature de la V^e République présente des traits évidents de continuité avec les pratiques parlementaires des républiques précédentes. Pourtant, le maintien inédit du Gouvernement de Michel Debré pendant plus de trois années et l'adoption de presque tous ses textes législatifs indiquent que les objectifs de stabilité et « d'efficacité » recherchés par les constituants de 1958 semblent atteints.

C'est en cela que la I^{ère} législature s'apparente à une législature de « transition », le terme ne devant toutefois pas être compris de façon téléologique, comme si l'issue de la confrontation entre des tendances contraires était jouée d'avance, ce qu'elle n'est pas. Cette confrontation entre différentes conceptions du régime et du rôle des parlementaires s'observe particulièrement dans l'activité des dirigeants gaullistes engagés dans un travail politique de redéfinition de la notion même de « majorité parlementaire », pour lui donner le sens d'un « contrat » passé avec un pouvoir gouvernant prééminent, contraignant à une *loyauté de long terme* envers lui.

Il faut ici clarifier un point essentiel : l'idée de « majorité parlementaire » n'est pas nouvelle dans la tradition républicaine française, mais elle n'est alors pas considérée comme un fait politique pérenne⁶⁴. La « majorité parlementaire » sous la III^e République n'est pas une majorité préexistante aux élections et sortie des urnes, ayant vocation à durer jusqu'à la fin du mandat parlementaire, autour d'un chef reconnu et d'un programme unique ; elle se construit –

⁶⁴ À ce sujet voir particulièrement Nicolas Rousselier, *Le Parlement de l'éloquence*, *op. cit.* ; voir également les chapitres 5 et 6 de Jean Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, *op. cit.*

et se déconstruit – sans cesse au cours de la législature, presque au jour le jour, dans l'épreuve de la délibération. Sous la IV^e République, une définition désabusée et plaisante de ce qu'est la « majorité parlementaire » dans ce régime est donnée par le garde des Sceaux Robert Lecourt en février 1958, lorsqu'il défend son projet de révision constitutionnelle :

« Si vous me permettiez alors de définir la majorité telle qu'elle apparaît du fonctionnement de nos institutions, que n'ont peut-être pas voulu les constituants de 1946 et, a fortiori, ceux de 1875 mais le fonctionnement de fait, je dirais que la majorité est une **association de fait, provisoire, sans existence légale**, constituée par lassitude après une longue vacance du pouvoir par **le groupement occasionnel, et sans engagement d'aucune sorte**, des bulletins de vote de députés en transit vers l'opposition. »⁶⁵

À cet égard et malgré la très relative cohésion du « noyau dur » constitué par l'UNR et la stabilité record du Gouvernement Debré, la I^{ère} législature de la V^e République correspond encore largement à cette pratique. Mais les orateurs de l'UNR à l'Assemblée n'ont de cesse de promouvoir une représentation, nouvelle pour la France, de ce que doit être une « majorité » : s'appuyant sur les exemples étrangers, en particulier le Royaume-Uni ou encore la République fédérale d'Allemagne, les dirigeants gaullistes veulent donner à la « majorité parlementaire » le sens d'un engagement mutuel entre ses composantes à soutenir le Gouvernement et son programme pendant toute une mandature, c'est-à-dire avec une dimension de permanence et d'obligation envers le pouvoir gouvernant.

Cette redéfinition se constate dès l'installation de la nouvelle Assemblée, lorsque les représentants de l'UNR proposent de placer les députés dans l'hémicycle en fonction de leur appartenance à la majorité ou à l'opposition ; et même d'organiser la salle des séances de telle façon qu'un couloir séparerait les deux « camps »⁶⁶. Les problèmes pratiques que pose l'idée conduisent à son abandon, mais le député UNR Michel Habib-Deloncle, inspiré par l'architecture du Parlement de Westminster où gouvernement et opposition se font face, lance comme boutade que « *si c'est simplement parce que la salle des séances de notre Assemblée est un hémicycle et non pas un rectangle qu'on refuse de mettre d'un côté la majorité et de l'autre l'opposition, il vaudrait la peine d'en modifier la disposition intérieure si la mesure devait vraiment aider au progrès de la démocratie française* »⁶⁷.

⁶⁵ Compte rendu intégral de la séance du vendredi 14 février 1958, *Journal officiel de la République française*, n°18 A.N., 15 février 1958, p. 788 (c'est moi qui souligne).

⁶⁶ « Le principe de la division en deux "camps" (majorité et opposition) est retenu », *Le Monde*, vendredi 19 décembre 1958.

⁶⁷ Compte rendu intégral de la séance du mardi 20 janvier 1959, *Journal officiel de la République française*, n°6 A.N., 21 janvier 1959, p. 94.

On voit dans cette proposition la volonté d'inscrire *matériellement et physiquement* la séparation entre majorité et opposition dans le fonctionnement interne de l'Assemblée nationale. Les questionnements qu'elle soulève, qui ne sont pas uniquement d'ordre architectural, sont révélateurs du caractère nouveau, dans la vie politique française, de cette façon de se représenter la majorité et l'opposition ; on se demande, par exemple, quels scrutins seraient déterminant pour l'appartenance à tel ou tel « camp » et pour lesquels un député devrait se déplacer : tous les votes, seulement les plus importants, voire les seules motions de censure ?

Les débats parlementaires – déjà évoqués – relatifs au règlement intérieur définitif de l'Assemblée nationale offrent aussi une illustration très claire du travail de redéfinition que les dirigeants gaullistes tentent de promouvoir. En mai 1959, lorsque le député Jean Legaret, membre du groupe IPAS, prend la parole dans le débat et contredit la position exprimée plus tôt par le Premier ministre, le président du groupe UNR Louis Terrenoire l'interrompt pour effectuer un véritable « rappel à l'ordre », impliquant que l'appartenance à la majorité devrait inciter à davantage de solidarité politique avec le Gouvernement :

« Vous savez que l'une des plaies de la IV^e République a été précisément qu'en tournant la Constitution, l'on pouvait être à la fois de la majorité et de l'opposition et que le gouvernement ne savait jamais sur quelle majorité compter. Par vos propos n'êtes-vous donc pas en train, monsieur Legaret, de nous démontrer que vous songez à poursuivre les errements de la IV^e République puisque, membre de la majorité, vous vous élevez contre les propositions et les thèses du Gouvernement. (Protestations à droite et au centre gauche. – Applaudissements à gauche et au centre.) »⁶⁸

Le député indépendant répond alors à son collègue que *« le fait d'appartenir à la majorité ne constitue pas une allégeance permanente ; ou alors, que faisons-nous ici ? »⁶⁹*, suscitant d'après le compte rendu de *« vifs applaudissements prolongés »* de part et d'autre de l'hémicycle. Ces réactions à l'intervention de Louis Terrenoire montrent bien les fortes résistances face à cette notion nouvelle d'une forme de « contrat de majorité » qui *engagerait* les membres de celle-ci à se ranger *durablement* derrière le pouvoir gouvernant, notion que les gaullistes continueront de défendre.

On voit combien les trois années parlementaires de 1959 à 1962 sont le théâtre de luttes politiques pour essayer de faire accepter le « fait majoritaire » comme une véritable institution nécessaire au Parlement. La première législature ne marque pas une rupture radicale dans ses

⁶⁸ Compte rendu intégral de la séance du mardi 26 mai 1959, *Journal officiel de la République française*, n°25 A.N., 27 mai 1959, p. 563.

⁶⁹ *Ibid.*

pratiques avec les républiques précédentes, même si un embryon de phénomène majoritaire y prend forme ; les tendances protestataires de la majorité sont tempérées par la rationalisation du parlementarisme et surtout par l'ascendance politique du général de Gaulle. Ces contradictions débouchent sur un conflit politique décisif en 1962.

3) La crise politique de 1962 et la première majorité absolue « présidentielle »

L'année 1962 marque un tournant dans la pérennisation de la pratique institutionnelle présidentielle de la V^e République et la solidification du « fait majoritaire » : après la clôture de la conjoncture politique exceptionnelle dominée par la guerre d'Algérie et centrée autour du général de Gaulle, se déroule un bras-de-fer entre les défenseurs du régime parlementaire « classique » et les partisans toujours fidèles du chef de l'État ; bras-de-fer qui s'achève par l'éclatement de la majorité et la fin de la législature, donnant l'occasion au Général et à l'UNR de remodeler en profondeur le paysage politique et parlementaire en leur faveur.

Les accords d'Évian signés le 18 mars 1962 sont ratifiés en France métropolitaine par référendum le 8 avril, avec un score écrasant de 90,81% des suffrages exprimés ; après un référendum d'autodétermination, l'Algérie devient un État indépendant le 5 juillet. La fin de la guerre ayant entraîné la chute de la IV^e République et dominé les premières années du régime suivant change évidemment le contexte politique intérieur français. La pratique gaullienne des institutions, même installée dans les mœurs politiques depuis plus de trois ans, est désormais susceptible d'être moins aisément acceptée par les responsables parlementaires de gauche et de droite. Le général la poursuit cependant et même l'amplifie, cherchant à pousser son avantage jusqu'au bout, dressant contre lui toutes les formations partisanes autres que l'UNR.

Après le référendum, le Président de Gaulle accepte la démission de Michel Debré et met fin aux fonctions de son Gouvernement le 14 avril 1962. Fait exceptionnel : le départ du Premier ministre n'est pas la conséquence d'une défiance exprimée par l'Assemblée nationale devant laquelle il est responsable, mais est l'expression de son dévouement au Président de la République. Les lettres échangées entre les deux hommes et rendues publiques⁷⁰ expriment qu'ils avaient convenu de longue date que la fin de la guerre d'Algérie correspondrait à la fin de la mission gouvernementale confiée à Michel Debré. Sa démission démontre que la légitimité du Gouvernement vient alors d'abord de sa nomination par le Président de la République et non de sa responsabilité devant le Parlement.

⁷⁰ *L'Année politique 1962*, Paris, Presses universitaires de France, 1963, en annexe.

Le Président pousse plus loin la logique présidentialiste des institutions en nommant le jour même Georges Pompidou pour succéder à Michel Debré : le profil des ministres « techniciens », hauts-fonctionnaires sans expérience parlementaire ni partisane, est désormais celui du Premier ministre lui-même. Pratiquement inconnu du grand public⁷¹, membre du Conseil constitutionnel depuis 1958 et ancien maître des requêtes au Conseil d'État, Georges Pompidou n'a jamais été élu ni vraiment impliqué dans un parti, et ne doit sa nomination qu'à son seul statut d'ancien proche collaborateur du général de Gaulle, ayant notamment été son directeur de cabinet à la présidence du Conseil des ministres jusqu'à son installation à l'Élysée.

Les mécontentements parlementaires face à la pratique institutionnelle du chef de l'État se donnent à voir lorsque Georges Pompidou engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le programme du Gouvernement le 26 avril⁷². Le résultat du scrutin le lendemain est un succès assez terne pour le Premier ministre : avec 259 voix « pour » l'approbation de son programme, 128 voix « contre » et 119 abstentions volontaires, le successeur de Michel Debré perd environ deux cents voix par rapport à ce dernier plus de trois ans auparavant et recueille les suffrages favorables de moins de la moitié des membres de l'Assemblée. Cette érosion forte de la majorité est due principalement à la division des groupes IPAS et RPCD (voir Tableau 2.1) ; mais aussi aux pertes de l'UNR, puisque 15 députés ayant quitté le groupe votent « contre » et 7 s'abstiennent. La faiblesse de cette majorité impressionne la presse, qui y voit alors un mauvais départ pour le Gouvernement Pompidou⁷³.

Le fait est que les mois suivants sont difficiles pour la cohésion de la coalition gouvernementale : plusieurs dizaines de députés IPAS et RPCD votent des motions de censure. Mais le conflit politique ultime de la I^{ère} législature provient du projet de révision de la Constitution, qui vise à établir l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et qui annoncé par le général de Gaulle le 20 septembre 1962. Après avoir échappé à l'attentat du Petit-Clamart contre sa personne le 22 août, le chef de l'État saisit l'occasion politique qui se présente ; dans son allocution, le Président défend l'interprétation extensive de sa fonction telle qu'il la pratique depuis alors presque quatre ans, et explique qu'une telle charge nécessite « *la confiance explicite de la Nation* » ; il considère que si, pour des raisons historiques, le « *lien exceptionnel* » qui l'unit au peuple français le dispensait d'une onction du suffrage universel, ses successeurs en auraient besoin pour exercer efficacement la présidence.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 41-42.

⁷² Compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du jeudi 26 avril 1962, *Journal officiel de la République française*, n°19 A.N., vendredi 27 avril 1962.

⁷³ *L'Année politique 1962, op. cit.*, pp. 52-53.

Pour faire adopter son projet de loi constitutionnelle, le général de Gaulle décide de ne pas utiliser la procédure de révision constitutionnelle prévue à l'article 89 de la Constitution : celle-ci nécessite une adoption du projet de loi en termes identiques par les deux chambres avant de pouvoir être ratifié par référendum ; l'hostilité du Sénat et de son Président Gaston Monnerville à cette révision ne fait aucun doute. Arguant que l'article 11 de la Constitution permet au Président, sur proposition du Gouvernement, de soumettre à référendum tout projet de loi portant, notamment, « *sur l'organisation des pouvoirs publics* », le général de Gaulle estime que cet article permet de soumettre au peuple français un projet constitutionnel, sans avoir à passer par le vote des assemblées.

Le projet du chef de l'État suscite une opposition massive des acteurs politiques et organisations partisans, du Parti communiste jusqu'aux conservateurs du CNIP, aussi bien sur la méthode retenue que sur le fond ; il n'y a guère que l'UNR qui soit majoritairement en faveur du projet de révision. Les opposants dénoncent une violation de la Constitution par ce référendum qui contourne le Parlement, alors que l'article 89 aurait imposé que la délibération parlementaire précède et éclaire tout référendum constituant. Quant à l'élection directe du Président de la République, ses détracteurs estiment qu'à régime constant, en conférant au chef de l'État, non responsable et doté du droit de dissolution, une légitimité populaire égale à celle de l'Assemblée nationale, elle risque de déséquilibrer gravement les institutions.

Une motion de censure est déposée à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution, et mise en discussion le 4 octobre 1962, jour du quatrième anniversaire de la promulgation de la Constitution de 1958. Cette motion est trans-partisane, avec pour premiers signataires Paul Reynaud, ancien Président du Conseil et incarnation de la droite non gaulliste défenseuse du régime parlementaire, et Guy Mollet, secrétaire général de la SFIO et ancien ministre d'État du général de Gaulle. Dans leurs discours en ouverture des débats⁷⁴, les deux hommes, rappelant leur implication dans le processus constituant – l'un comme président du Comité consultatif constitutionnel, l'autre comme membre du groupe de travail gouvernemental – dressent un long réquisitoire des violations à la Constitution que représentent d'après eux tant la pratique présidentialisante du général de Gaulle que le projet de référendum, et dénoncent le danger de pouvoir personnel qu'amènerait cette révision.

Le débat qui s'ouvre, sur lequel plane explicitement le risque de la dissolution de l'Assemblée nationale, est marqué par une grande intensité et une grande férocité : les partisans de la censure dénoncent une menace pour le Parlement et pour la démocratie ; les défenseurs

⁷⁴ Compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du jeudi 4 octobre 1962, *Journal officiel de la République française*, n°80 A.N., 5 octobre 1962, pp. 3208-3215.

du général de Gaulle accusent ses opposants de profiter de la fin de la guerre d'Algérie pour mettre en œuvre leur supposé projet de toujours de revenir au régime d'assemblée. Au cours de cette nuit agitée – le débat commence à 15 heures, le scrutin est ouvert à presque 4 heures – la motion de censure est adoptée par la majorité absolue des membres de l'Assemblée, dont 109 députés IPAS sur 122 ; 50 députés RPCD sur 57 ; 32 députés ED sur 36 ; mais aussi 3 députés UNR, plus un quatrième exclu du groupe le jour même de l'ouverture du débat.

Le Gouvernement est censuré au nom du fait que le référendum décidé par le Président n'a été possible que sur sa « proposition », selon les termes de l'article 11 de la Constitution, et qu'il en porte donc la responsabilité – mais c'est bien sûr le chef de l'État lui-même, hors de portée des parlementaires, qui est indirectement visé. Lorsque Georges Pompidou, se pliant à la loi suprême, présente sa démission au général de Gaulle le 10 octobre, ce dernier en prend acte mais lui demande de rester en fonction jusqu'à nouvel ordre, alors qu'il prononce la dissolution de l'Assemblée nationale. Le maintien du Premier ministre démissionnaire est une nouvelle démonstration de force du chef de l'État face à ses opposants au Parlement.

À l'issue d'une campagne référendaire dans laquelle il intervient directement, et où l'UNR fait face presque seule au « cartel des non » constitué de tous les autres partis, le scrutin du 28 octobre est une première victoire pour le Président : avec une participation de 76,97%, le « oui » est en recul par rapport aux précédentes consultations mais l'emporte néanmoins avec 62,25% des suffrages exprimés et 46,66% des inscrits ; un résultat interprété comme une nouvelle démonstration de confiance personnelle des électeurs envers le général de Gaulle. Les partis du « cartel des non » ne désarment pas et se focalisent sur les élections législatives anticipées des 18 et 25 novembre : c'est ce scrutin qui arbitrera pleinement le différend qui oppose les gaullistes aux autres formations.

En octobre 1962 est créée une association dénommée « Pour la V^e République », présidée par André Malraux, ministre d'État, ministre des Affaires culturelles et grand fidèle du général de Gaulle⁷⁵ ; cette association vise à coordonner la campagne des partisans du « oui » aux élections législatives. Elle apporte bien sûr son soutien aux candidats de l'UNR, à laquelle s'associe l'Union démocratique du travail (UDT), parti de « gaullistes de gauche » fondé en 1959 ; mais elle donne aussi son investiture à des candidats issus du CNIP ou du MRP n'ayant pas soutenu la motion de censure et ayant défendu le « oui » au référendum. Face aux soutiens du Président, le « cartel des non » apparaît hétérogène et dispersé, ses partis étant par ailleurs divisés électoralement sur l'attitude à avoir face aux communistes.

⁷⁵ « M. André Malraux préside l'association "Pour la V^e République" », *Le Monde*, 19 octobre 1962.

La position du général de Gaulle lors de ces élections législatives est radicalement différente de ce qu'elle était pour celles de 1958. Loin de rester dans une position « arbitrale » et « au-dessus de la mêlée », le Président intervient cette fois directement dans la campagne électorale, notamment par une allocution télévisée le 7 novembre. Fait politiquement majeur : le chef de l'État établit une correspondance directe et explicite entre la majorité électorale exprimée par le « oui » au référendum et ce que doit être la future majorité parlementaire, enjoignant les électeurs à confirmer leur choix : « *Ah ! puissiez-vous faire en sorte que cette consultation n'aïlle pas à l'encontre de la première ! [...] Puissiez-vous confirmer, par la désignation des hommes, le choix qu'en votant "oui" vous avez fait quant à notre destin !* ».

En faisant cette intervention directe dans la campagne électorale, le général de Gaulle affirme se placer toujours dans la position de chef d'État gardien du bon fonctionnement des institutions et au-dessus des considérations partisans, expliquant faire son appel dans l'intérêt général : « *Je vous le demande en me plaçant une fois encore sur le terrain – le seul qui m'importe – du bien de l'État, du sort de la République et de l'avenir de la France* ». Pourtant, c'est bien en chef de majorité partisane que le Président se présente ici en appelant, même sans les mentionner explicitement, à voter pour les candidats de l'UNR-UDT, ou pour les indépendants et républicains populaires soutenus par l'association « Pour la V^e République » : c'est un vrai changement de paradigme pour le général de Gaulle.

Arrivée en tête au niveau national avec 32,06% des suffrages exprimés au premier tour, loin devant le PCF (21,87%), et la SFIO (12,43%), l'alliance UNR-UDT remporte une victoire décisive aux élections législatives, une nouvelle fois amplifiée en nombre de sièges au second tour par le mode de scrutin, tirant les bénéficiaires de son unité face à des oppositions multiples. Une victoire obtenue cette fois essentiellement au détriment de la droite traditionnelle : alors que les socialistes et communistes progressent en sièges, le CNIP s'effondre ; l'électorat modéré et conservateur semble plus séduit que jamais par la stabilité, l'autorité et, cette fois, l'homogénéité et la clarté apportées par le mouvement gaulliste.

Au moment de la formation des groupes parlementaires, le groupe UNR-UDT rassemble 233 députés : phénomène inédit de l'histoire parlementaire française, ce groupe touche de près la majorité absolue, à huit sièges seulement de la moitié des 482 membres de l'Assemblée. La majorité absolue est aisément dépassée avec les 35 membres des Républicains indépendants, groupe rassemblant les modérés ayant soutenu le général de Gaulle et le « oui » au référendum, libérant la voie au Président pour reconduire, le 28 novembre, le Premier ministre censuré dans la nuit du 4 au 5 octobre et démissionnaire depuis le 10 octobre : la seule motion de censure jamais votée par les députés sous la V^e République est définitivement mise en échec.

La II^e législature change profondément par rapport à la précédente, ce que remarque dès son ouverture le Président Jacques Chaban-Delmas, réélu au « perchoir » le 6 décembre 1962 : « *fort heureusement, les concepts de majorité et d'opposition paraissent devoir prendre une signification plus claire, plus précise, plus concrète* »⁷⁶. Plus rien ne semble s'opposer aux conceptions de « majorité parlementaire » promues par les dirigeants gaullistes, autour de l'idée d'une loyauté envers le Gouvernement toute la durée du mandat. Symbole de cette victoire : le groupe UNR-UDT, aidé des Républicains indépendants (RI), est cette fois en mesure d'imposer la répartition des députés dans la salle des séances selon ses souhaits, et décide de placer les groupes de la majorité dans les premiers rangs, derrière les bancs réservés aux membres du Gouvernement, et les groupes d'opposition en haut de l'hémicycle, le plus loin possible des sièges gouvernementaux, ce qui provoque les vives protestations des élus concernés⁷⁷.

C'est ainsi que la II^e législature ne connaît qu'un seul et unique Premier ministre jusqu'à son terme, lequel trouve à l'Assemblée nationale une majorité bien plus cohérente, stable et disciplinée que la précédente pour soutenir sa politique. À quelques exceptions, les groupes UNR-UDT et RI votent en bloc en faveur du Gouvernement, tout comme les socialistes et les communistes votent en bloc contre lui ; seuls deux groupes charnières émettent encore des votes dispersés et fluctuants, l'un penchant plutôt vers le soutien et l'autre plutôt vers l'opposition : le Centre démocratique – rassemblant les élus du MRP et du CNIP non ralliés aux RI – et le Rassemblement démocratique – alliance d'élus et de partis de gauche et centre-gauche, dont le Parti radical. Le Gouvernement Pompidou II parvient à faire adopter tous ses projets, sans faire usage de l'article 49.3 de toute la législature – privilégiant plutôt l'outil du « vote bloqué » afin que la loyauté des députés de la majorité leur fasse accepter en bloc les dispositions voulues par le pouvoir gouvernant.

Ce qui reste à ce jour la plus grande crise parlementaire de la V^e République donne donc lieu à un tournant du régime : la première occurrence d'une dissolution utilisée par le Président pour constituer à l'Assemblée une majorité émanant directement de lui, comme prolongement d'une majorité électorale exprimée en soutien à sa personne lors du référendum constituant controversé du 28 octobre. Même si tout n'est pas encore définitivement joué, l'année 1962 est un moment décisif de l'émergence du « fait majoritaire » structurée autour du Président.

⁷⁶ Compte rendu intégral de la séance du jeudi 6 décembre 1962, *Journal officiel de la République française*, n°1 A.N., 7 décembre 1962, p. 4.

⁷⁷ Compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du jeudi 13 décembre 1962, *Journal officiel de la République française*, n°5 A.N., 14 décembre 1962, pp. 39-42.

II. Progressive solidification du présidentielisme majoritaire

Si le présidentielisme majoritaire est sorti vainqueur de l'épreuve de 1962, plusieurs chemins restent alors encore potentiellement ouverts. Ceux-ci sont successivement écartés par différents évènements au cours des quarante années suivantes, évènements que l'on peut analyser comme une série de nouvelles « épreuves » pour le régime qui ne font que refermer progressivement le répertoire des évolutions possibles : d'abord pendant la longue période d'une majorité parlementaire de droite conduite par le mouvement gaulliste (A) puis pendant la période politiquement plus instable des alternances et des cohabitations (B).

A. Confirmations de la pratique gaullienne avec majorité gaulliste (1962-1981)

Après 1962, l'Assemblée nationale reste pendant presque vingt ans dominée par le mouvement gaulliste et ses alliés de la droite parlementaire. Au cours de cette période, le présidentielisme majoritaire confirme et poursuit son institutionnalisation, à l'occasion de plusieurs « tests » passés avec succès : le ralliement généralisé des acteurs politiques et des organisations partisans à l'élection présidentielle comme élection d'un gouvernant chef de majorité partisane (1), la révocation par le chef de l'État de Premiers ministres pourtant solidement légitimés par la majorité parlementaire (2), et enfin surtout l'ascendant sur le pouvoir gouvernant reconnu même à un Président pourtant minoritaire dans la majorité (3).

1) L'élection présidentielle comme élection d'un chef gouvernant et partisan

Les élections législatives de novembre 1962 ouvrent la voie à la pérennisation de la pratique gouvernante présidentieliste, que l'on pensait provisoire puisque liée non seulement à la personne de Charles de Gaulle, mais aussi aux conditions politiques et géopolitiques spécifiques de sa présidence. Le Président de la République peut désormais compter non pas sur une majorité théoriquement large mais surtout fragile et hétérogène autour d'un noyau dur à la fidélité relative, contrainte provisoirement de tempérer ses contestations par le contexte de la guerre d'indépendance en Algérie, mais sur une majorité absolue à la fois plus compacte et plus solide, constituée sans ambiguïté pour le soutenir personnellement et considérée comme directement transposée de la majorité électorale du référendum « plébiscitaire » remporté contre tous les opposants au général de Gaulle.

Cette assise parlementaire désormais claire et nette pour le présidentialisme gaullien change la nature du régime et fait triompher l'une des interprétations de la Constitution sur les autres. Plutôt qu'un « parlementarisme rationalisé » où la stabilité gouvernementale est obtenue malgré les divisions parlementaires grâce à des mécanismes constitutionnels stricts protégeant et autonomisant le Premier ministre, c'est bien un « présidentialisme majoritarisé » ou « majoritaire » qui s'établit, un régime dans lequel la domination du Président de la République sur le pouvoir gouvernant est permise, bien que l'équipe ministérielle soit responsable devant l'Assemblée nationale, par le soutien d'une majorité parlementaire structurée autour de ce chef de l'État indépendant et non responsable devant elle.

Malgré l'existence de cette majorité fidèlement gaulliste à l'Assemblée nationale, permettant de prolonger la pratique présidentialiste au-delà de la fin de la décolonisation, l'objectivation de la fonction présidentielle n'est pas complètement réalisée, en ce qu'elle reste attachée à son premier et unique praticien. L'objectif de la révision constitutionnelle d'octobre 1962, ratifiée par le même référendum évoqué précédemment, est certes bien de consolider la pratique présidentialiste, en donnant au chef de l'État une légitimité populaire, à défaut de la « légitimité historique » de son premier titulaire, comme ressource politique à cette fin ; c'est ce que le général de Gaulle dit explicitement en présentant son projet. Pourtant, ce pari gaullien n'est pas une garantie : l'élection présidentielle au suffrage universel direct ne peut être considérée comme institutionnalisant mécaniquement le présidentialisme ; tout dépend de la manière dont elle est saisie et pratiquée par les acteurs politiques.

Comme déjà évoqué en introduction, nombreux sont aujourd'hui les pays européens où l'élection directe du Président de la République n'empêche pas ce dernier d'exercer une magistrature morale et parfois d'arbitrage, plus ou moins active et influente, tout en laissant la direction de la politique gouvernante à un chef ministériel responsable devant le Parlement ; l'élection présidentielle y est un moment électoral certes potentiellement important mais qui ne détermine pas le sort du Gouvernement et de la majorité parlementaire et ne remplace pas les élections législatives comme échéance électorale nationale majeure. L'élection du Président de la République directement par le peuple, dans le cadre d'un régime à responsabilité gouvernementale devant le Parlement, ne vaut donc pas certitude d'une prééminence présidentielle sur le pouvoir gouvernant.

La centralité de l'élection présidentielle directe dans la vie politique française, devenue massive et évidente depuis, n'est pas acquise en 1962 : il existe alors plusieurs façons de « modeler » la signification de cet exercice pratiquement inédit – le seul précédent historique, d'ailleurs peu séduisant pour les républicains, date de plus d'un siècle auparavant avec

l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte par plus de 74% des voix en 1848. Ce qui se joue pour l'élection présidentielle en France après la révision constitutionnelle de 1962, c'est une confrontation entre deux conceptions : l'élection d'un « arbitre » ou l'élection d'un « gouvernant ». Dès la première échéance de 1965, cette seconde conception s'impose largement, d'une part en ralliant les partis d'opposition du centre et de la gauche et d'autre part en contraignant le général de Gaulle à s'adapter lui aussi à cette nouvelle donne.

Le conflit est patent au sein de la SFIO : son secrétaire général Guy Mollet, promoteur de l'œuvre constituante de 1958 et du régime parlementaire rationalisé mais opposant déterminé de la pratique présidentialiste gaullienne qu'il juge inconstitutionnelle, est favorable à une stratégie revenant à « neutraliser » les effets de l'élection présidentielle directe espérés par le général de Gaulle, afin de rétablir à terme sa conception originelle de la Constitution de 1958, avec un Président « arbitre » et un Premier ministre « gouvernant » et responsable devant la seule Assemblée nationale. L'ancien Président du Conseil expose clairement cette stratégie devant les parlementaires socialistes en janvier 1963⁷⁸, affirmant que les socialistes ne doivent pas faire de l'élection présidentielle leur combat majeur et devraient soutenir un candidat non-socialiste qui ramènerait la fonction à une pratique plus modeste.

Le rapport de forces au sein de la SFIO entre les « parlementaristes » autour de Guy Mollet et les « présidentialistes » autour de Gaston Defferre tourne provisoirement à l'avantage du second puisque, en février 1964, le principe de sa candidature à l'élection présidentielle de 1965 est formellement acté par le parti⁷⁹ ; même si, derrière l'unanimité de façade et les synthèses ambivalentes, toutes les questions stratégiques ne sont pas tranchées⁸⁰, comme la presse le relève : « *Le candidat à l'élection présidentielle continue de professer que le président de la République devra assumer un rôle politique important [...]. Le secrétaire général du parti continue de vouloir limiter son rôle à celui d'un "arbitre des options faites par le pays".* »⁸¹

Même inaboutie, la candidature présidentielle de Gaston Defferre en 1965 est l'occasion d'un travail à gauche de redéfinition politique de l'élection présidentielle comme le choix d'un chef gouvernant alternatif à de Gaulle. Les cercles intellectuels et médiatiques défenseurs de la « gauche moderne » et de la planification, partisans d'un pouvoir gouvernant fort et stable et

⁷⁸ François Lafon, « La perception de l'élection présidentielle de 1965 dans la gauche non communiste », dans Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les partis et la République. La recomposition du système partisan, 1956-1967*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 326 pages, pp. 89-100, p. 95.

⁷⁹ Raymond Barrillon et André Laurens, « Le congrès extraordinaire de la S.F.I.O. approuve la candidature de M. Gaston Defferre à la présidence de la République », *Le Monde*, 4 février 1964.

⁸⁰ François Lafon, « La perception de l'élection présidentielle de 1965 dans la gauche non communiste », art. cit., p. 96.

⁸¹ Raymond Barrillon, « La future élection présidentielle et la situation politique », *Le Monde*, 25 février 1964.

favorables pour cela à un régime présidentiel, investissent en effet la candidature Defferre : c'est le sens de l'opération « Monsieur X » lancée par le club Jean Moulin et le magazine *L'Express*, autour d'un mystérieux candidat, avant de dévoiler le nom du maire de Marseille en 1963⁸². L'objectif est de convertir les partis à l'élection présidentielle comme choix d'un gouvernant et de valoriser la compétence socioéconomique dans le champ politique, construisant pour Gaston Defferre l'image d'un entrepreneur politique compétent en tant que maire d'une grande ville.

La candidature du député des Bouches-du-Rhône échoue néanmoins sur les alliances partisans : Gaston Defferre tient à un rassemblement des socialistes aux démocrates-chrétiens du MRP, alors que la SFIO fait de la laïcité, particulièrement dans l'enseignement scolaire, une question de principe, lors de son congrès du 5 juin 1965⁸³. Une fois la candidature Defferre avortée, s'impose pour la SFIO la nécessité de redéfinir sa position pour l'élection présidentielle et de se trouver un candidat pour le soutenir. Au cours de l'été 1965, la solution émerge en la personne de François Mitterrand, opposant au général de Gaulle dès le référendum fondateur en 1958, président de la Convention des institutions républicaines (CIR) et député de la Nièvre siégeant depuis 1962 dans le groupe du Rassemblement démocratique.

Solution de compromis car issu d'un petit parti, remis en selle par la publication du *Coup d'État permanent* contre le régime gaullien en 1964, François Mitterrand parvient à obtenir le soutien de la totalité des partis de gauche – des communistes aux radicaux en passant par le PSU – mais la question de la stratégie de campagne, et derrière elle de la définition du rôle présidentiel, reste non tranchée, Guy Mollet souhaitant toujours limiter la portée de l'élection. Au moment de proposer au comité directeur de la SFIO le soutien à la candidature du député de la Nièvre, le secrétaire général socialiste fait également ratifier une proposition écrite énonçant que « *le candidat auquel le parti accordera son soutien devra, au cours de sa campagne, préciser que le président de la République n'est pas le chef de l'exécutif, et que, par conséquent, il ne saurait avoir de programme politique* » même s'il a la possibilité de « *faire connaître les grandes orientations de la politique qui a ses préférences* »⁸⁴.

Pourtant, si François Mitterrand dénonce clairement le « *pouvoir personnel* » du général de Gaulle et fustige les gouvernements Debré et Pompidou, « *exécutants dociles des volontés du chef de l'État* », sa campagne va plus loin que celle d'un simple aspirant « arbitre » et dessine

⁸² Les ressorts politiques de cette opération et ses conséquences sur la définition de la fonction présidentielle sont développés par Delphine Dulong, *Moderniser la politique, op. cit.*

⁸³ François Lafon, « La perception de l'élection présidentielle de 1965 dans la gauche non communiste », art. cit., p. 97.

⁸⁴ Cité par *Ibid.*, p. 98.

bien le portrait d'un Président de la République actif dans l'action gouvernementale. Notamment lorsqu'il présente en conférence de presse, le 17 novembre 1965, tout un programme politique de gouvernement, avec vingt-huit propositions articulées autour de sept thématiques⁸⁵ ; et d'autant plus en annonçant que, s'il est élu, il dissoudra l'Assemblée nationale et sa majorité UNR « *désavouée* », actant implicitement qu'une nouvelle majorité parlementaire devrait procéder de la majorité électorale l'ayant porté à la présidence, de la même façon que la précédente a procédé du référendum remporté par le chef de l'État.

Certes, le candidat unique de la gauche valorise la dimension parlementaire du régime, tout en donnant au Président la mission de garantir activement la stabilité gouvernementale par un « *gouvernement de législature* ». Il annonce que, dans l'attente des élections législatives anticipées et pour ne pas préjuger de leur issue, il nommerait un « *gouvernement de gestion* », composé de hauts fonctionnaires et de personnalités non partisans, avant de nommer un « *gouvernement issu de la majorité* », choisissant le Premier ministre « *en tenant évidemment le plus grand compte des indications fournies par le scrutin* »⁸⁶. Et que pour faire respecter le « *contrat de gouvernement* », il userait de « *tous les droits que la Constitution confère au chef de l'État* », en particulier le droit de dissolution – en cas de rupture du contrat – et à l'exclusion de l'article 16.

Le candidat François Mitterrand ne fait pas que défendre simplement l'existence d'une majorité stable et disciplinée pour soutenir un gouvernement sur le long terme, ni d'un Président qui veillerait à cette stabilité par son arbitrage actif : en faisant découler la future majorité parlementaire de l'élection présidentielle, en se positionnant comme garant du respect d'un futur « *contrat de gouvernement* » et surtout en s'engageant lui-même sur un programme gouvernant complet, allant de la politique étrangère et militaire à l'agriculture, en passant par la fiscalité et l'éducation, il se pose au moins implicitement comme l'initiateur d'une politique gouvernementale et comme tuteur du futur gouvernement et de la future majorité. La campagne présidentielle de François Mitterrand en 1965 contribue donc à normaliser, y compris à gauche, la conception d'un Président actif dans la structuration de la majorité parlementaire et la définition d'orientations politiques gouvernementales.

L'élection présidentielle de 1965 voit aussi une nouvelle étape de l'évolution du positionnement de Charles de Gaulle, commencée lorsqu'il s'est posé implicitement en chef de majorité pour les élections législatives anticipées de 1962. À nouveau lors de cette campagne,

⁸⁵ « Les sept options et les vingt-huit propositions de François Mitterrand », archives électorales numérisées du CEVIPOF Sciences Po.

⁸⁶ « François Mitterrand candidat des Républicains », archives électorales numérisées du CEVIPOF Sciences Po.

le chef de l'État, candidat à sa réélection, se voit contraint de sortir de sa position « au-dessus de la mêlée » et d'assumer la dimension « partisane » qu'implique le fait de diriger la politique gouvernementale. Dans un premier temps, le général de Gaulle, qui ne se présente bien sûr jamais comme le candidat de l'UNR, ne fait pas réellement campagne au premier tour, traitant l'élection comme une simple formalité qui ne fera que confirmer son ascendance dans la vie politique française et la confiance large que les électeurs lui accordent personnellement.

Le résultat du scrutin le 5 décembre 1965 est en cela un échec pour le Président sortant : avec un score certes très élevé de 44,65% des suffrages exprimés, il est loin de ses succès référendaires qu'il espérait reproduire et se retrouve mis en ballottage par François Mitterrand, arrivé second avec 31,72% ; le score 15,57% réalisé par Jean Lecanuet, candidat du MRP et soutenu par le CNIP, ayant lui aussi fait une campagne très personnalisée et présenté un programme de gouvernement, contribue à ce que le chef de l'État ne rassemble qu'une majorité relative des voix au premier tour. Ce n'est que deux semaines plus tard, le 19 décembre 1965, que le général de Gaulle est réélu Président avec 55,20% des suffrages exprimés.

Si elle n'a pas menacé sa réélection pour un deuxième septennat, sa mise en ballottage puis son élection dans un second tour face à un unique adversaire, avec un score large sans être écrasant, « réduit » le Président de Gaulle à être le représentant d'une fraction du corps électoral et l'élu d'une coalition majoritaire contre une autre coalition. Surtout, le reproche lui est fait d'avoir ignoré la « dynamique de l'élection présidentielle » en se présentant comme un homme seul et en ne daignant pas exposer de programme⁸⁷. Dans l'entre-deux-tours, le Président sortant change radicalement de stratégie : il est contraint de « descendre dans l'arène » et de faire finalement campagne⁸⁸, c'est-à-dire de défendre son bilan – le bilan de ses gouvernements successifs – et de présenter des orientations programmatiques, y compris dans les domaines qui relèvent de « l'intendance » et des questions sociales et économiques, qui ne sont pas son domaine de compétence privilégié⁸⁹.

La première élection présidentielle au suffrage universel direct de la V^e République révèle donc un double mouvement : du côté du général de Gaulle, sa pratique extensive de la fonction présidentielle ne peut plus totalement cohabiter avec une position « surplombante » d'un chef d'État non partisan et recueillant une adhésion massive du peuple touchant à l'unanimité, mais l'oblige à devenir *de facto* le chef d'une majorité électorale plus restreinte

⁸⁷ Jean-Louis Chardin, « L'élection présidentielle et les forces politiques », *Revue française de science politique*, vol. 16, n°1, 1966, pp. 203-216. L'auteur conteste que cette stratégie soit la raison de la mise en ballottage du Général, mais l'important est que ces critiques soient formulées dans le débat public.

⁸⁸ *L'Année politique 1965*, Presses universitaires de France, 1966, pp. 109-111.

⁸⁹ Delphine Dulong, *Moderniser la politique*, *op. cit.*

et plus « partisane », comme un chef gouvernant « classique » ; du côté des oppositions de gauche et du centre, l'élection présidentielle est saisie comme un chemin vers la conquête du pouvoir gouvernant, comme un moyen possible de créer une nouvelle majorité parlementaire dans la lignée d'une éventuelle victoire à l'élection présidentielle, légitimant du même coup la présidence dans sa fonction de direction de la politique gouvernementale. C'est une étape majeure dans l'objectivation et l'institutionnalisation du présidentielisme et de la centralité de l'élection présidentielle dans la vie politique française.

2) L'affirmation répétée d'une « double responsabilité » du Premier ministre

Malgré la signification prise par l'élection présidentielle comme choix d'un gouvernant, l'existence d'une majorité parlementaire absolue, stable et disciplinée, qui soutienne le Gouvernement pendant toute une législature, à laquelle les constituants de 1958, Michel Debré en tête, n'osaient rêver, pourrait profiter au renforcement politique du Premier ministre : chargé par la Constitution de diriger l'action du Gouvernement (article 21), assuré de la stabilité de sa position sans même avoir à faire feu de toutes les armes de rationalisation du parlementarisme, héritant du « modèle Matignon » qui le place au centre du processus de coordination et de décision gouvernementales, celui-ci pourrait gagner en autonomie même vis-à-vis d'un chef d'État élu par le peuple sur un programme gouvernant, dès lors qu'il peut s'appuyer sur le soutien de sa majorité parlementaire. Sous les présidences de Gaulle et Pompidou, plusieurs épisodes écartent cependant cette possibilité, constituant autant de « précédents » dans l'histoire des relations entre les deux têtes du pouvoir gouvernant sous la V^e République.

Le présidentielisme majoritaire suppose que le Gouvernement, bien que responsable devant l'Assemblée nationale, soit politiquement « l'obligé » du Président, qu'il soit l'émanation de la volonté du chef de l'État et non de la majorité parlementaire, et que cette dernière ne fasse qu'approuver le choix fait par le Président en accordant sa confiance au Gouvernement, dans la logique « négative » du parlementarisme évoquée précédemment. Si les élections législatives de 1962 voient la naissance d'une assise parlementaire stable pour le Gouvernement et si le Premier ministre finit par endosser progressivement les habits d'un vrai « chef de majorité », la pratique établit clairement au cours des années qui suivent une responsabilité politique du Premier ministre devant le Président, donc d'un droit de révocation du Gouvernement par le chef de l'État indépendamment de l'Assemblée nationale, héritage qui survit au général de Gaulle.

Georges Pompidou ne fait alors aucun mystère de ce qu'il considère être la responsabilité du Premier ministre devant le Président. Il explicite cette affirmation devant l'Assemblée nationale le 24 avril 1964, en réponse à une question de ses opposants⁹⁰. Le chef du Gouvernement reconnaît explicitement le pouvoir gouvernant du chef de l'État, notamment son droit d'appréciation politique sur les actes gouvernementaux délibérés en Conseil des ministres, sous sa présidence et avec sa signature⁹¹ ; il explique alors que le bon fonctionnement des institutions nécessite une convergence politique entre le Président et le Premier ministre et en tire la conclusion que ce dernier ne saurait se maintenir en fonction contre l'avis du premier :

« Cette nécessaire cohésion entre le Gouvernement, son chef et le chef de l'État rend quelque peu formel, me semble-t-il, le problème soulevé [...] de savoir si le Président de la République a ou non le pouvoir de révoquer le Gouvernement. Je ne saurais, pour ma part, imaginer qu'un Premier ministre qui aurait perdu la confiance du chef de l'État, et risquerait de voir ce dernier refuser d'avaliser et de signer les décisions gouvernementales, puisse faire autre chose que de remettre sa démission. »

Au cours de la II^e législature, si le Premier ministre ne risque plus aucune censure de la part de l'Assemblée nationale, il remet cependant sa démission au Président de la République le 8 janvier 1966, au début du second septennat de Charles de Gaulle ; comme celle de Michel Debré en 1962, cette démission intervient sans qu'aucune défiance parlementaire n'en soit à l'origine. Georges Pompidou est alors reconduit dans ses fonctions et chargé de former un troisième Gouvernement, mais, en démissionnant après l'élection présidentielle, le Premier ministre reconnaît symboliquement la prééminence du chef de l'État sur le pouvoir gouvernant et lui laisse la liberté de choisir un gouvernement en commençant son nouveau mandat.

Après sa troisième nomination, Georges Pompidou accentue encore cette prééminence présidentielle en décidant, selon ses termes, de « créer un précédent » : la possibilité pour un Premier ministre, tirant sa légitimité du seul Président de la République, de ne pas solliciter l'approbation de l'Assemblée nationale sur son programme et sa politique générale. L'article 49 alinéa 1^{er} ne fixant aucun délai au Premier ministre, après sa nomination, pour engager sa responsabilité, il considère ainsi – dans une interprétation controversée – que cette disposition est facultative, à la discrétion du chef du Gouvernement.

⁹⁰ Compte rendu intégral de la séance du vendredi 24 avril 1964, *Journal officiel de la République française*, n°25 A.N., 25 avril 1964, p. 951.

⁹¹ Contrairement à une conception parlementaire traditionnelle, selon laquelle la présidence du Conseil des ministres et la signature des actes délibérés en son sein ne sont que des prérogatives protocolaires du chef de l'État, tandis que la décision réelle revient aux ministres qui, par leur contresign, endossent la responsabilité de ces actes.

C'est pourquoi le 16 avril 1966, deux semaines après l'ouverture de la première session ordinaire depuis le début du nouveau mandat présidentiel, Georges Pompidou prononce une déclaration devant l'Assemblée nationale présentant la politique générale de son nouveau cabinet gouvernemental, mais sans engager sa responsabilité et sans demander un vote des députés pour l'approuver. Affirmant que le Gouvernement « *procède du chef de l'État* » et est « *entièrement libre de demander ou non un vote de confiance* », tout comme l'Assemblée est libre de mettre en cause l'équipe ministérielle par une motion de censure – l'opposition en a d'ailleurs déposée une pour le jour même – le Premier ministre insiste sur sa volonté d'établir clairement pour la postérité que le débat d'investiture n'existe plus et que la légitimité conférée par la nomination présidentielle est première : « *il me paraît important, alors que nous ne faisons qu'aborder le second septennat de la V^e République, de créer des précédents* »⁹².

Les événements ultérieurs confirment non seulement la primauté de la légitimation présidentielle sur la légitimation parlementaire du Premier ministre, mais plus exactement encore la supériorité de la volonté présidentielle sur la volonté parlementaire dans le maintien du Gouvernement ; et ce alors même que Georges Pompidou, largement considéré au moment de sa nomination comme un simple « commis » ou un « super-directeur de cabinet » du Président, acquiert par la suite un vrai rôle dirigeant dans le parti majoritaire et une stature de meneur de la majorité parlementaire.

À partir de l'élection présidentielle de décembre 1965, Georges Pompidou s'implique personnellement dans l'organisation de l'UNR-UDT⁹³ et plus largement de la coalition gouvernementale ; les élections législatives de 1967 sont un tournant pour la structuration de la campagne de la majorité sortante et sa prise en main par le Premier ministre. Alors que les deux précédents renouvellements législatifs ont eu lieu immédiatement après un référendum plébiscitaire, les élections de mars 1967 arrivent plus d'un an après l'élection présidentielle, laissant à Georges Pompidou une certaine latitude pour les préparer⁹⁴. Le Premier ministre dirige le rassemblement de la majorité dans un « Comité d'action pour la V^e République » qui se réunit pour la première fois le 11 mai 1966 à Matignon et met en place une sous-commission nationale d'investiture pour désigner un candidat unique dans chaque circonscription.

⁹² Compte rendu intégral de la séance de la 1^{ère} séance du mercredi 13 avril 1966, *Journal officiel de la République française*, n°15 A.N., 14 avril 1966, p. 620.

⁹³ Jérôme Pozzi, « L'Union pour la nouvelle République : de l'illusion partidaira à la relance pompidolienne », dans Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les partis et la République*, op. cit. pp. 21-30.

⁹⁴ Jean Charlot, « Les préparatifs de la majorité », dans Roland Cayrol et Jean Charlot (dir.) *Les élections législatives de mars 1967*, Paris, Armand Colin, 1971, 412 pages, pp. 19-44.

Le résultat électoral en nombre de sièges est une déception pour la majorité parlementaire sortante, qui est néanmoins reconduite : bien qu'arrivée en tête dès le premier tour avec 37,75% des suffrages exprimés au niveau national, la coalition « V^e République » ne remporte qu'à peine plus de la moitié des 487 sièges en jeu. Formé autour de l'UNR-UDT, le groupe de l'Union démocratique pour la V^e République (UD-V^e)⁹⁵ est composé en mai 1967 de 203 députés et le groupe RI de 42 députés, soit au total à peine un siège de plus que la majorité absolue. Malgré le décalage temporel de quinze mois, cette échéance est vécue comme le « troisième tour » de la présidentielle et, comme la mise en ballotage de Charles de Gaulle, représente une victoire étriquée et donc un échec relatif pour le pouvoir, même si la reconduction de la majorité permet au Président de nommer une quatrième fois Georges Pompidou à la tête du Gouvernement.

La très courte III^e législature est plus agitée que la précédente du fait de sa majorité plus étroite ; les difficultés culminent avec le mouvement social de Mai 68, ses manifestations estudiantines et ses grèves générales, qui fragilisent l'ensemble du personnel parlementaire⁹⁶ ; dans cette période de crise politique, le groupe gaulliste à l'Assemblée nationale est traversé de tensions et divisions, ce qui requiert un travail soutenu de conviction de la part de ses dirigeants et surtout du Premier ministre, afin de discipliner ses députés⁹⁷. La dernière motion de censure déposée par les socialistes à cette occasion est rejetée le 22 mai à onze voix de moins que la majorité nécessaire, malgré les états d'âme des « gaullistes de gauche » : René Capitant démissionne de son mandat parlementaire la veille du vote et Edgar Pisani est le seul député UD-V^e à voter la censure avant de démissionner immédiatement à son tour.

Le dénouement politique de la crise sociale tourne cependant en faveur du mouvement gaulliste, lorsque le Président de la République se rallie finalement à la solution proposée par Georges Pompidou et dissout l'Assemblée nationale. Dans un contexte de lassitude et de craintes du corps électoral vis-à-vis du mouvement social et à l'issue d'une campagne sur le thème du retour à l'ordre, les élections législatives anticipées des 23 et 30 juin sont une victoire écrasante des gaullistes sous la bannière de l'Union pour la défense de la République : avec 293 députés au total, le groupe UDR⁹⁸ à l'Assemblée nationale détient les trois cinquièmes des 487 sièges ; il est le premier parti à gagner à lui seul une majorité absolue des sièges, sans même

⁹⁵ Ce nouveau nom devient officiellement celui de l'UNR-UDT refondée en novembre 1967.

⁹⁶ François Audigier, « Mai 68 : le Parlement hors-jeu ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°9, 2008, pp. 5-8.

⁹⁷ François Audigier, « Le groupe gaulliste : quand les "godillots" doutent », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°9, 2008, pp. 12-30.

⁹⁸ En octobre, l'UD-V^e adopte officiellement ce nouveau sigle en tant que parti.

compter les 62 parlementaires de ses alliés Républicains indépendants. Georges Pompidou sort renforcé de la crise, plus que jamais installé comme un successeur possible au général de Gaulle dont chacun anticipe qu'il ne sera probablement pas candidat à un troisième septennat.

Pourtant, ce qui se produit à l'issue du renouvellement de l'Assemblée nationale est inédit pour une démocratie parlementaire : le Premier ministre ayant mené la majorité parlementaire à la victoire électorale et dont le parti a gagné une majorité absolue n'est pas reconduit dans ses fonctions. Le 10 juillet 1968, le Président de Gaulle le remplace en effet par son ministre des Affaires étrangères Maurice Couve de Murville, fidèle soutien depuis la France libre, ancien diplomate n'ayant jamais siégé au Parlement, élu pour la première fois aux législatives de juin quelques semaines auparavant. Ironie de l'histoire : c'est alors qu'il est devenu un Premier ministre doté d'une légitimité parlementaire et partisane forte que Georges Pompidou est, à son tour, remplacé par un Premier ministre au profil plus « technicien ». Par ce changement à la tête du Gouvernement, le général de Gaulle écarte le risque d'une émancipation politique du Premier ministre et s'assure que celui-ci reste un homme qui lui soit politiquement dépendant.

Le second septennat de Charles de Gaulle est interrompu moins d'un an plus tard, le 27 avril 1969, par la victoire du « non » avec 52,41% au référendum sur la régionalisation et la réforme du Sénat. Ayant engagé sa responsabilité, conformément à sa conception personnelle d'un « lien de confiance » direct entre le Président et le peuple, le général de Gaulle démissionne de ses fonctions le lendemain. Réussissant à rassembler les gaullistes derrière lui et face à des oppositions toujours dispersées, Georges Pompidou est élu lors de l'élection présidentielle anticipée le 1^{er} et le 15 juin 1969, contre le centriste Alain Poher, qui exerçait l'intérim à l'Élysée comme Président du Sénat depuis la démission du chef de l'État.

Malgré l'usure du pouvoir et le désaveu subi par le général de Gaulle ayant conduit à sa démission, l'élection de son ancien proche collaborateur et Premier ministre ainsi que la majorité absolue toujours détenue par le mouvement gaulliste à l'Assemblée nationale assurent la continuation du présidentialisme majoritaire ; ce qui se confirme rapidement s'agissant en particulier des relations entre le chef de l'État et le Gouvernement responsable devant le Parlement. Avant même la fin de la IV^e législature et les élections de 1973, le phénomène de la révocation d'un Premier ministre pourtant populaire et légitimé par le Parlement, sur seule décision du Président de la République, se reproduit ultérieurement.

Éphémère Premier ministre au service du général de Gaulle, Maurice Couve de Murville démissionne le jour de la prise de fonction du nouveau Président le 20 juin 1969. Pour lui succéder, Georges Pompidou nomme Jacques Chaban-Delmas, lequel quitte alors la présidence

de l'Assemblée nationale qu'il détient depuis décembre 1958. Or, le maire de Bordeaux défend la même lecture des institutions que celle promue par Georges Pompidou lorsque lui-même était à Matignon, en ce qui concerne la légitimité que le Premier ministre tient du Président.

D'abord, Jacques Chaban-Delmas affirme clairement que l'engagement de responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sa politique générale est facultatif et à sa discrétion : lorsqu'il fait usage de l'article 49.1 pour la première fois en septembre 1969, plusieurs mois après son entrée en fonction, il déclare ainsi, en réponse aux députés qui l'interpellent à ce sujet : « *Je rappelle [...] que la Constitution ne fait pas obligation au gouvernement de demander, lors de sa formation, un vote de confiance. Elle lui laisse toute latitude à cet égard.* »⁹⁹

Ensuite, le Premier ministre reprend également explicitement à son compte l'idée que la confiance du Président est nécessaire au Premier ministre pour exercer ses fonctions, et donc d'une responsabilité de fait de ce dernier devant le premier ; en réponse à François Mitterrand, qui lui demande ce que devrait faire un Premier ministre que le Président souhaite remplacer, Jacques Chaban-Delmas répond clairement : « *Que serait le Premier ministre, nommé par le Président de la République, pour diriger le Gouvernement dans le sens des orientations définies par ledit Président, que serait ce Premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'État ? Ah ! monsieur Mitterrand, ce serait un triste sire !* », déclenchant les applaudissements nourris des députés de la majorité¹⁰⁰.

Cependant, bien qu'il décrive la « question de confiance » posée à l'Assemblée nationale comme une procédure facultative, Jacques Chaban-Delmas n'est pas avare de son utilisation : il engage sa responsabilité sur une déclaration de politique générale trois fois en trois ans, à chaque moment qu'il considère clef pour la mise en œuvre de sa politique, en septembre 1969, octobre 1970 et mai 1972, obtenant à chaque fois l'approbation d'une très large majorité grâce aux voix gaullistes et centristes. D'autant que le Premier ministre développe son propre agenda politique autour de la « Nouvelle société », projet politique d'inspiration centriste et « progressiste ».

Parce que ce projet politique indispose les franges plus conservatrices du mouvement gaulliste – dont le Président lui-même – et que Georges Pompidou prend ombrage de l'autonomie politique prise par son Premier ministre, qui s'appuie sur l'Assemblée, il lui

⁹⁹ Compte rendu intégral de la 2^e séance du mardi 16 septembre 1969, *Journal officiel de la République française*, n°46 A.N., 17 septembre 1969, p. 2269.

¹⁰⁰ Compte rendu intégral de la 2^e séance du jeudi 15 octobre 1970, *Journal officiel de la République française*, n°80 A.N., 16 octobre 1970, p. 4339.

réclame sa démission en juillet 1972, c'est-à-dire deux mois à peine après la troisième et dernière déclaration de politique générale de Jacques Chaban-Delmas – lequel obtempère, souhaitant visiblement ne pas être le « triste sire » qu'il décrivait moins de deux ans auparavant. Il est remplacé par Pierre Messmer, incarnant un gaullisme plus conservateur.

Au cours d'une même législature, dominée par une majorité gaulliste écrasante, deux Premiers ministres sont ainsi « révoqués » sur décision du Président qui les a nommés, le premier après qu'il a conduit deux fois en quinze mois la majorité parlementaire à la victoire aux élections législatives, le second après qu'il a emporté l'approbation massive de l'Assemblée nationale sur sa politique générale pour la troisième fois en trois ans. L'ascendance du Président de la République sur la majorité parlementaire et sur le pouvoir gouvernant est clairement affirmée ; elle l'est cependant encore davantage sous le mandat présidentiel suivant.

3) L'expérience giscardienne ou l'épreuve réussie du présidentielisme

La plus importante mise à l'épreuve du présidentielisme majoritaire depuis 1962 arrive avec « l'expérience giscardienne » : celle d'un Président de la République membre d'un parti minoritaire au sein de la majorité parlementaire. De 1974 à 1981, même si le chef de l'État et la majorité parlementaire collaborent ensemble et se présentent comme des partenaires dans un même « camp » politique, les divergences d'intérêts électoraux et idéologiques entre ces partenaires sont objectivées par les frontières partisanses. Or, le présidentielisme majoritaire ressort victorieux de cette épreuve : non seulement la majorité parlementaire « tient » jusqu'au bout du septennat présidentiel, malgré d'importantes divisions internes, mais cette majorité concède au Président de la République la prééminence dans la direction de la politique gouvernementale, au besoin avec l'aide des armes de la rationalisation parlementaire.

Aux élections législatives de 1973, la majorité gouvernementale l'emporte à nouveau, malgré un rééquilibrage après le raz-de-marée gaulliste de 1968 : avec ses 184 sièges sur 490, l'UDR ne détient plus la majorité absolue à elle seule et doit compter sur les 55 Républicains indépendants et sur la trentaine de députés de l'Union centriste, groupe du Centre démocratie et progrès (CDP) ayant soutenu la candidature de Georges Pompidou en 1969. Cette majorité se divise au moment de l'élection présidentielle anticipée de mai 1974, provoquée par la mort du chef de l'État annoncée le 2 avril, qui voit la victoire de Valéry Giscard d'Estaing, dirigeant historique de la droite parlementaire ralliée au gaullisme, président de la Fédération nationale des Républicains indépendants depuis la création du parti, plusieurs fois ministre des Finances et ministre d'État sous les présidences de Charles de Gaulle et Georges Pompidou.

S'appuyant sur une thématique de renouvellement, d'ouverture et de modernisation, bénéficiant de sa réputation d'expertise et de crédibilité économique, le maire de Chamalières s'impose comme le candidat le mieux placé de la majorité sortante pour l'emporter contre François Mitterrand. Il bénéficie du ralliement au moins implicite de ministres et parlementaires gaullistes, menés par le jeune ministre de l'Intérieur Jacques Chirac, au détriment du candidat officiel de l'UDR Jacques Chaban-Delmas¹⁰¹. Arrivé deuxième au premier tour, Valéry Giscard d'Estaing est en ballottage face au candidat unique du Parti socialiste et du PCF : pour la première fois, le mouvement gaulliste n'est pas présent au second tour de l'élection présidentielle et se rallie à son partenaire, qui l'emporte le 19 mai 1974 à l'issue d'un scrutin très serré, avec moins d'un demi-million de voix d'avance sur François Mitterrand.

Valéry Giscard d'Estaing est dans une situation alors inédite sous la V^e République : premier Président non-gaulliste mais allié de longue date des gaullistes dans la coalition gouvernementale, il fait face à une Assemblée nationale élue un an avant lui au sein de laquelle son propre parti est minoritaire. Il décide de ne pas de dissoudre la V^e législature pour reconstituer la majorité parlementaire, et doit donc composer avec une majorité déjà formée ; avant le second tour de la présidentielle, le candidat fait d'ailleurs clairement argument d'être soutenu par une majorité des députés et d'être en capacité, contrairement à François Mitterrand, d'avoir un gouvernement opérationnel dès son investiture sans avoir besoin de la dissolution :

« [Le Gouvernement] travaillera avec la majorité parlementaire ; j'ai fait le compte des députés qui soutiennent la candidature de M. François Mitterrand, de ceux qui soutiennent la mienne et, à l'heure actuelle, la majorité, dans le cas de mon élection, représente à peu près 300 députés, contre environ 180 pour M. François Mitterrand. Donc, pas besoin de dissolution, la majorité sera en place, nous pourrons gouverner tout de suite. »¹⁰²

La position du Président Giscard est donc singulière : élu sur un programme de gouvernement et assumant pleinement la pratique présidentialisée des institutions, il revendique de pouvoir gouverner grâce au soutien d'une majorité qui ne « procède » pas de lui mais qui le précède, au sein de laquelle les partis ayant soutenu sa candidature dès le premier tour sont minoritaires. Le Président a bien sûr sa propre légitimité tirée du suffrage universel et, par ailleurs, son élection lui permet d'élargir la majorité avec le ralliement des derniers centristes qui étaient encore dans l'opposition au sein du Mouvement réformateur ; il n'en reste pas moins que cette majorité n'est pas fondamentalement « giscardienne ».

¹⁰¹ Jérôme Pozzi, « L'Appel des 43 et le mouvement gaulliste : manœuvre politique, relève générationnelle et fronde des "godillots" », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 7, 2007, pp. 109-120.

¹⁰² Débat télévisé pour le second tour de l'élection présidentielle, le 10 mai 1974.

En nommant Jacques Chirac comme Premier ministre, le Président Giscard semble prendre en compte la composition de la majorité parlementaire et la place prééminente du groupe UDR, comme le réclamait le président de ce dernier, tout en choisissant un ministre UDR l'ayant de fait soutenu à la présidentielle ; la composition du reste du Gouvernement laisse en revanche une large part à des ministres républicains indépendants, centristes et réformateurs. Politiquement récompensé de ce que certains « barons du gaullisme » considèrent comme une « trahison », Jacques Chirac s'implique très vite dans l'UDR pour apaiser les tensions issues de la campagne présidentielle et surtout prendre le contrôle du parti, jusqu'à en devenir le secrétaire général en décembre 1974. Cette situation nouvelle de la V^e République se rapproche des normes des régimes parlementaires, avec un Premier ministre à la tête du principal parti de la coalition majoritaire à l'Assemblée nationale.

Cet équilibre précaire se rompt néanmoins deux ans plus tard : aux termes de désaccords grandissants, à la fois pour des questions de styles personnels, de partage des responsabilités, et pour des raisons de fond liées aux politiques budgétaires et européennes, Jacques Chirac démissionne de ses fonctions à l'été 1976. En conférence de presse le 25 août, il explique sa décision par un manque d'autonomie laissée par le Président : « *Je ne dispose pas des moyens que j'estime, aujourd'hui, nécessaires, pour assumer efficacement mes fonctions de Premier ministre et dans ces conditions, j'ai décidé d'y mettre fin* »¹⁰³. La démission de Jacques Chirac est très révélatrice : le Premier ministre, chargé par la Constitution de diriger le Gouvernement, doté de l'initiative législative et du pouvoir réglementaire, figure dirigeante du parti majoritaire à l'Assemblée nationale, affirme ne pas avoir « les moyens nécessaires » pour gouverner à cause de la tutelle exercée par le chef de l'État.

Pour succéder à Jacques Chirac comme Premier ministre, le Président nomme son ministre du Commerce extérieur et ancien vice-président de la Commission européenne Raymond Barre¹⁰⁴. Comme Georges Pompidou au moment de sa nomination en 1962, c'est un homme qui n'a jamais été élu ni membre d'un parti politique : sans légitimité parlementaire ni partisane, sa nomination tient exclusivement à la confiance du Président et à ses compétences techniques qui en font, d'après Valéry Giscard d'Estaing, le « *meilleur économiste français* ».

C'est dans des équilibres parlementaires pratiquement inchangés que Raymond Barre dirige les gouvernements successifs jusqu'à la fin du septennat présidentiel. En effet, la majorité parlementaire est reconduite pour la dernière fois consécutive aux élections législatives de mars 1978, qui sont l'occasion d'une recomposition des partis qui la composent. Après avoir quitté

¹⁰³ *L'Année politique 1976*, Paris, Grand siècle, 1977, p. 112.

¹⁰⁴ Jusqu'en 1978, Raymond Barre est à la fois Premier ministre et ministre de l'Économie et des Finances.

Matignon, Jacques Chirac renforce son emprise sur l'UDR jusqu'à la refonder dans le Rassemblement pour la République (RPR) dès 1976. Quant aux divers partis dits du centre et de la droite non gaulliste associés à la coalition gouvernementale – libéraux-conservateurs, chrétiens-démocrates, radicaux – il se fédèrent dans l'Union pour la démocratie française (UDF) afin de soutenir le Président aux élections législatives de 1978.

À l'issue de ce scrutin, les rapports de force au sein de la majorité parlementaire évoluent mais ne basculent pas : même si le RPR subit des pertes sensibles avec une trentaine de députés en moins par rapport à l'UDR en 1973, tandis que les composantes de l'UDF sont globalement stables et même en légère progression, le groupe gaulliste reste le premier groupe de l'Assemblée et la composante indispensable de toute majorité parlementaire. Le groupe RPR représente ainsi 154 députés, soit un peu moins du tiers des 491 membres de la chambre ; le groupe UDF rassemble à sa formation 123 élus, soit un peu plus d'un quart du total. RPR et UDF restent partenaires de la majorité parlementaire et tous deux représentés au Gouvernement.

Dans toute l'histoire de la V^e République, Raymond Barre représente le cas unique¹⁰⁵ d'un Premier ministre qui n'est ni membre ni proche du parti majoritaire à l'Assemblée nationale¹⁰⁶ ; le duo gouvernant Giscard-Barre est, de tous les duos gouvernants sous la Constitution de 1958, le plus « détaché » des équilibres politiques de la majorité parlementaire puisque, pour tous les autres, au moins l'un des deux membres est reconnu par le parti majoritaire comme son chef. En cela, la gouvernance de Raymond Barre sous la présidence Giscard est une nouvelle démonstration de la logique « négative » du parlementarisme, avec un Premier ministre qui émane du Président et non pas du Parlement, même s'il doit composer avec une chambre parlementaire qui peut le contraindre à la démission.

L'expérience giscardienne représente clairement une période de forte mise en cause du présidentielisme majoritaire : les relations entre les partis partenaires de la majorité parlementaire, entre le mouvement gaulliste dominant à l'Assemblée nationale et les partisans du Président de la République, sont difficiles et semblent menacer en permanence le « fait majoritaire ». Le RPR se confronte électoralement au parti présidentiel, avec succès pour les élections municipales dans la capitale en 1977, avec beaucoup moins de succès aux élections européennes en 1979. Le président-fondateur du RPR et nouveau maire de Paris Jacques Chirac s'exprime parfois très durement contre le chef de l'État, notamment lors de son célèbre appel

¹⁰⁵ En excluant évidemment les Premiers ministres nommés à la fin d'une législature, avant des élections législatives régulières ou provoquées par la dissolution, et dont la majorité est encore du parti opposé.

¹⁰⁶ Georges Pompidou avant lui, Édouard Philippe et Jean Castex après lui, ne sont pas formellement issus du parti majoritaire au moment de leur nomination, mais procèdent politiquement du Président en fonction, lequel est soutenu par le parti majoritaire à l'Assemblée nationale, et affichent ultérieurement leur proximité avec ce parti.

depuis l'hôpital Cochin, le 26 novembre 1978, dans lequel il fustige la politique pro-européenne de ce dernier. Ses critiques sur le bilan du septennat sont sévères au moment où l'ancien Premier ministre se présente à l'élection présidentielle de 1981 contre Valéry Giscard d'Estaing.

Cette confrontation entre le RPR et l'UDF a des répercussions dans l'enceinte du Parlement. Craignant que les voix gaullistes lui manquent pour approuver son programme, Raymond Barre n'engage pas immédiatement sa responsabilité devant l'Assemblée nationale après sa nomination ; lorsqu'il le fait en avril 1977, 11 députés RPR s'abstiennent volontairement, ce qui est alors le plus grand nombre de dissensions dans le groupe majoritaire lors d'un « vote de confiance » depuis le début de la V^e République. Lors de la VI^e législature, le groupe RPR connaît en son sein 8 abstentions contre le projet de loi de finances pour 1979 et 5 votes « contre » et 5 abstentions lors de la dernière lecture du projet de loi de finances pour 1981. Au cours de l'année 1980, l'abstention voire le vote « contre » du RPR provoque le rejet de deux projets de lois en deuxième lecture¹⁰⁷, qui sont néanmoins ultérieurement adoptés après passage par la commission mixte paritaire.

Dans ce contexte de tensions et d'incertitudes au sein de la majorité, les armes de rationalisation du parlementarisme sont utiles au pouvoir gouvernant : le Président Giscard d'Estaing fait planer la menace de dissolution si le RPR joignait ses voix à l'opposition, et Raymond Barre devient le Premier ministre ayant – à l'époque – le plus recours au « 49.3 », qui était resté inutilisé depuis le Gouvernement Pompidou III, lors de la courte III^e législature et sa majorité étriquée. En tout, Raymond Barre engage huit fois sa responsabilité sur cinq textes de loi différents¹⁰⁸, et notamment à quatre reprises pour le budget de l'État pour 1980 et à deux reprises pour le budget de la Sécurité sociale la même année.

Bref, l'ébranlement du « fait majoritaire » pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, surtout sous la gouvernance de Raymond Barre, est frappant. Mais il est néanmoins significatif que, malgré le décalage partisan entre le duo gouvernant et le parti majoritaire, la majorité parlementaire a bien « tenu » jusqu'à la fin du septennat. Lors des votes de confiance et des votes budgétaires, les quelques abstentions au sein du RPR restent nettement moins nombreuses que celles des « frondeurs » socialistes une quarantaine d'années plus tard. Quant aux usages du « 49.3 », s'ils témoignent de la nécessité gouvernementale de « forcer la main » de la majorité, ils ne peuvent réussir que parce que le RPR ne se risque pas à déposer une motion de censure ou à voter celles – nombreuses – déposées par l'opposition de gauche.

¹⁰⁷ L'un relatif aux familles nombreuses et l'autre au temps partiel dans la fonction publique.

¹⁰⁸ Contre quatre fois sur deux textes pour Michel Debré et six fois sur deux textes pour Georges Pompidou.

Jacques Chirac adopte pour le RPR une position médiane, entre les partisans d'une alliance plus resserrée avec l'UDF giscardienne et les promoteurs de la rupture avec le duo gouvernant Giscard-Barre ; cette position revient à exprimer publiquement des critiques virulentes et à concurrencer électoralement le parti présidentiel, mais néanmoins à laisser des membres du RPR participer au Gouvernement et surtout à ne pas mettre en minorité le Premier ministre à l'Assemblée nationale sur l'essentiel de sa politique. Dans cette configuration, RPR et UDF sont des partenaires-rivaux en compétition mais forcés de coopérer : leur intérêt commun est de ne pas s'entre-détruire face à la menace électorale des partis de gauche ; chacun des deux a besoin de l'autre et ne peut prendre à la légère le risque d'une censure et encore moins d'une dissolution.

Cependant, puisque ces contraintes reposent autant sur le Président que sur le mouvement gaulliste, le RPR aurait pu engager plus encore le rapport de force et tirer avantage de sa position de parti majoritaire pour prendre la tête du Gouvernement et imposer une réorientation de la politique gouvernementale. Il est d'ailleurs vraisemblable que si le groupe RPR avait détenu seul la majorité absolue, ou même si le déséquilibre avec l'UDF avait tout simplement été aussi prononcé qu'entre l'UNR-UDT et les RI en 1962, le RPR aurait poussé plus loin son avantage, voire que l'on aurait pu assister à une première forme de cohabitation. Mais il reste remarquable que Jacques Chirac ait alors estimé « ne pas avoir les moyens de gouverner » comme Premier ministre alors qu'il contrôlait le parti majoritaire à l'Assemblée, tout comme il est remarquable par la suite que ses députés aient continué de soutenir de fait une politique gouvernementale dont il affirmait qu'elle était loin d'être complètement la sienne.

Bien sûr, cela correspond aussi à une stratégie de distinction et de démarcation de Jacques Chirac vis-à-vis du Président et de l'UDF, dans la perspective de l'élection présidentielle. Et on peut aisément déduire les raisons qui poussent alors le RPR et son président à respecter largement la prééminence du chef de l'État sur le pouvoir gouvernant, pour n'insulter ni le passé ni l'avenir : pour ne pas contredire l'héritage gaulliste dont se revendique le RPR et pour ne pas mettre en cause ce présidentialisme dont il espère bien pouvoir bénéficier à son tour dans le futur. Le fait est, au bout du compte, que leurs intérêts stratégiques, électoraux et idéologiques conduisent les gaullistes à concéder à Valéry Giscard d'Estaing la direction de la politique gouvernementale avec le soutien, même critique, réticent et parfois remuant, d'une majorité parlementaire.

En laissant gouverner, pour l'essentiel, un Président et un Premier ministre qui ne sont pas issus du parti majoritaire, fut-ce parfois sous la pression du « 49.3 » et du vote bloqué, sans revendiquer les fonctions dirigeantes dans l'équipe gouvernementale et une influence plus

déterminante sur le contenu d'une politique qu'ils ne se privent pourtant pas de critiquer publiquement, Jacques Chirac et le RPR confirment paradoxalement, plus encore que jamais auparavant, la subordination consentie de la majorité parlementaire et la primauté présidentielle dans la direction du pouvoir gouvernant. L'expérience giscardienne est une épreuve qui met en difficulté le présidentielisme majoritaire, mais une épreuve dont celui-ci ressort confirmé et consolidé. La majorité gaulliste de 1962 à 1981 reste de bout en bout stable et disciplinée à la pratique présidentieliste. Mais reste à vérifier la permanence du présidentielisme sous une autre majorité et dans d'autres circonstances politiques et parlementaires : l'arrivée au pouvoir d'un parti affichant sa volonté de rééquilibrer le régime dans un sens plus parlementaire.

B. Le présidentielisme majoritaire survivant aux alternances (1981-2002)

La période des alternances ouverte en 1981 est marquée par une très forte instabilité politique dans laquelle aucune majorité parlementaire « sortante » n'est reconduite aux élections législatives. Si l'élection d'un Président et d'une majorité socialistes consacre le ralliement de la gauche à la pratique gaullienne de la V^e République (1), le présidentielisme majoritaire est davantage éprouvé par deux configurations inédites depuis 1962 : l'absence de majorité absolue (2) et les expériences de majorités parlementaires opposées au Président (3). À l'aube du XXI^e siècle, le présidentielisme majoritaire sort néanmoins durablement vainqueur de ces épreuves, promis à une grande pérennité grâce à la double réforme du mandat présidentiel et du calendrier électoral législatif.

1) L'aboutissement du ralliement de la gauche à la pratique gaullienne

La double alternance de 1981, avec l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République suivie de l'élection d'une majorité absolue de députés PS à l'Assemblée nationale après dissolution, opère évidemment un tournant qui achève d'objectiver et de « naturaliser » la pratique présidentieliste majoritaire des institutions de la V^e République : elle n'est désormais plus le monopole de la droite – gaulliste et non-gaulliste – qui a dominé les institutions gouvernantes et parlementaires depuis 1958, mais elle est désormais, dans un système de partis qui s'est progressivement « bipolarisé », partagée par l'ancienne opposition. En franchissant avec succès l'épreuve de l'alternance, la V^e République « présidentialisée » et « majoritarisée » repose désormais sur des fondations plus complètes et plus sûres, puisque les deux « camps »

politiques considérés comme susceptibles d'exercer le pouvoir s'accordent tous deux sur un même usage des mêmes institutions.

L'année 1981 représente l'aboutissement du ralliement progressif de la gauche au régime de la V^e République¹⁰⁹ et plus encore au présidentielisme majoritaire. Si on a vu que l'acceptation de ce dernier par les partis de gauche était déjà au moins sous-jacente dès la première campagne présidentielle de François Mitterrand en 1965, ce n'est qu'avec l'accession au pouvoir des socialistes dans les conditions de 1981 que ces derniers peuvent le pratiquer eux-mêmes, se l'approprier et, en définitive, le légitimer. En cela, la confirmation du présidentielisme majoritaire par l'alternance est aussi le produit d'un phénomène contingent : le fait que la gauche accède au pouvoir pour la première fois de la V^e République en remportant d'abord l'élection présidentielle, plutôt que les élections législatives.

Que ce serait-il passé si la gauche avait remporté des élections législatives antérieures ? Par exemple celles de 1967, à l'issue desquelles la majorité sortante ne fut reconduite que de quelques sièges et où la gauche seule fut à une cinquantaine de sièges de la majorité absolue ? Ou surtout celles de 1978, pour lesquelles l'hypothèse d'une majorité socialiste et communiste fut particulièrement reconnue comme possible voire probable ? L'uchronie est un exercice de pensée qui a le mérite, en se demandant « ce qui aurait pu être », d'aider à comprendre « ce qui fut » et, en l'occurrence de souligner ce que l'évolution des institutions doit aux contingences des conjonctures électorales¹¹⁰.

Si la gauche avait remporté des élections législatives avant de remporter une élection présidentielle, il n'est pas impossible que l'avenir des institutions eût été différent. Cela aurait pu conduire à un vrai conflit politique avec le Président¹¹¹ provoquant potentiellement une grave crise constitutionnelle susceptible d'emporter le régime ou de le modifier profondément : usage présidentiel de l'article 16 pour gouverner sans le Parlement¹¹², dissolution immédiate, nominations successives de Premiers ministres refusés et censurés par la nouvelle majorité ... Ou cela aurait pu, comme ce fut le cas en 1986 et comme semble l'annoncer le Président Giscard en cas de victoire de la gauche aux législatives de 1978¹¹³, donner lieu à la première « cohabitation » avec un Premier ministre issu de la majorité de gauche.

¹⁰⁹ L'histoire de ce ralliement est retracée avant 1981 par Olivier Duhamel, *La Gauche et la V^e République*, Paris, Presses universitaires de France, 1993 [1980], 614 pages.

¹¹⁰ Olivier Duhamel, « Chapitre 15. What If ... ? », dans Olivier Duhamel et autres (dir.), *La V^e démystifiée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, 248 pages, pp. 181-185.

¹¹¹ Olivier Duhamel expose les différentes issues possibles d'une majorité parlementaire de gauche confrontée à un Président opposé dans *La Gauche et la V^e République*, *op. cit.*, pp. 420-471.

¹¹² L'hypothèse est publiquement évoquée par des dirigeants du mouvement gaulliste – et extrêmement contestée jusque dans ses rangs – en cas de perte de la majorité absolue par la majorité sortante dans la perspective de 1967.

¹¹³ Notamment lors de son fameux discours de Verdun-sur-le-Doubs le 27 janvier 1978.

Si les circonstances électorales et les réactions des acteurs politiques – et notamment du chef de l'État – avaient conduit la gauche avant 1981 à exercer le pouvoir d'abord avec un Premier ministre déterminant et conduisant la politique gouvernementale, de façon autonome du Président de la République et en s'appuyant sur l'Assemblée nationale, que serait devenu le présidentialisme majoritaire ? Cette première cohabitation aurait pu n'être qu'une parenthèse avant qu'un réaligement ultérieur entre le Président et la majorité parlementaire ne rétablisse la pratique présidentielle. Mais en étant la première expérience au pouvoir de la gauche, son rapport au régime aurait pu évoluer différemment et son ralliement au présidentialisme s'interrompre ; il n'est pas impossible qu'une pratique parlementaire et « primo-ministérielle » de la V^e République serait alors redevenue une évolution envisageable sur le long terme.

Toujours est-il que les modalités de la double alternance de 1981 conduisent à renforcer davantage encore l'objectivation du présidentialisme majoritaire comme pratique « logique » des institutions de la V^e République. Les cinq années suivantes illustrent une adhésion remarquable du Parti socialiste à ce qui est le fonctionnement habituel du régime depuis 1962 : la VII^e législature représente un modèle de discipline majoritaire et de primauté présidentielle, bien plus que les deux précédentes assemblées pendant le septennat giscardien, avec les tensions permanentes entre RPR et UDF. La période 1981-1986 peut même apparaître à ce titre comme un « rétablissement » complet du présidentialisme majoritaire le plus orthodoxe¹¹⁴ après que celui-ci a été bousculé pendant l'expérience giscardienne.

Lors de sa campagne présidentielle de 1981 comme lors des deux précédentes, le candidat François Mitterrand défend un programme de politique gouvernementale qui constitue un document distinct du projet adopté par le Parti socialiste en 1981. Élu le 10 mai face au Président sortant avec 51,76% des suffrages exprimés, entré en fonction le 21 mai, les deux premiers actes du Président Mitterrand sont, le jour-même de son investiture, la nomination du député socialiste du Nord Pierre Mauroy comme Premier ministre ; le lendemain, la dissolution de l'Assemblée nationale. Deux actes conformes au présidentialisme majoritaire.

À son investiture, le nouveau Président a face à lui une Assemblée nationale dont la majorité absolue est détenue par l'alliance RPR-UDF, élue trois ans plus tôt et dont le mandat court encore pour deux années : l'alternance présidentielle provoque donc techniquement une première situation de « cohabitation », à laquelle le Président met fin immédiatement par la dissolution de la VI^e législature. Contrairement à ce que prévoyait son programme de 1965,

¹¹⁴ Pierre Avril, « "Chaque institution à sa place..." ». Le Président, le parti et le groupe », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°20, 1982, pp. 115-126 ; Olivier Duhamel, « 1981 : la V^e achevée. Sur dix caractéristiques du régime », *ibid*, pp. 127-135

François Mitterrand cette fois-ci ne nomme pas un « gouvernement de transition » technique et apartisan dans l'attente de l'issue des élections législatives anticipées, mais un Gouvernement dirigé par un socialiste et composé de ministres PS et radicaux de gauche, mettant immédiatement en œuvre des mesures d'ordre réglementaire conformes à ses engagements de campagne : cela entérine le fait que le Gouvernement est l'émanation du Président élu directement par le peuple et non d'une majorité parlementaire encore inexistante¹¹⁵.

Surtout, la future majorité parlementaire est logiquement conçue comme devant être la transposition de la « majorité présidentielle » exprimée le 10 mai 1981 pour l'élection du Président Mitterrand. La dissolution de 1981 provoque la toute première occurrence d'élections législatives se tenant immédiatement après une élection présidentielle et auxquelles les partisans du nouveau Président assignent l'objectif de « confirmer » le résultat de cette présidentielle – un modèle qui deviendra la norme à partir de 2002. Cette pratique rappelle évidemment les élections législatives anticipées de 1962 se tenant après un référendum « plébiscitaire » et pour lesquelles déjà le général de Gaulle demandait de transposer la majorité électorale exprimée en sa faveur : la première arrivée de la gauche au pouvoir sous la Constitution de 1958 se réalise donc par une répétition assez fidèle des conditions de l'émergence même du « fait majoritaire » autour du Président de la République.

La victoire du parti présidentiel aux élections législatives anticipées est d'une ampleur comparable non à 1962 mais plus encore à 1968 : arrivant en tête avec 36,03% des suffrages exprimés au premier tour, le Parti socialiste est le grand bénéficiaire du mode de scrutin et envoie 265 députés, auxquels s'ajoutent 14 radicaux de gauche et 6 autres députés de gauche pour former un groupe socialiste majoritaire de 285 membres sur 491 soit plus de 58% de la nouvelle Assemblée nationale. La mobilisation de son électorat et la démobilisation des autres lui offrent ce succès au détriment de ses opposants RPR et UDF mais aussi de ses alliés communistes qui perdent environ la moitié de leurs sièges. Pierre Mauroy est reconduit à la tête d'un deuxième Gouvernement, qui désormais intègre des ministres communistes pour la première fois depuis trente-quatre ans et le début de la Guerre froide.

Le Président François Mitterrand devient la source première de la légitimité et de l'action tout entières des socialistes au pouvoir : le Premier ministre émane de lui et la majorité parlementaire découle de son élection pour soutenir le Gouvernement choisi par lui, lequel gouverne préalablement à l'existence de cette majorité ; ministres et parlementaires sont chargés de réaliser les propositions programmatiques faites par le candidat à l'élection

¹¹⁵ Jean-Louis Quermonne, « Un gouvernement présidentiel ou un gouvernement partisan ? », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°20, 1982, pp. 67-86.

présidentielle et qui les engagent tous. Ces conceptions sont très explicites dans le message du Président de la République à l'Assemblée nouvellement élue le jour même de la déclaration de politique générale de Pierre Mauroy le 8 juillet 1981 :

*« Le changement que j'ai proposé au pays pendant la campagne présidentielle, que les Françaises et les Français ont approuvé, que la majorité de l'Assemblée nationale a fait sien, commande désormais nos démarches. [...] J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative. Vous les connaissez et je n'y reviens pas. Le Gouvernement, dans les limites de ses pouvoirs, s'est déjà attaché à les réaliser. »*¹¹⁶

Pendant les cinq années de la VII^e législature, le groupe socialiste fait preuve d'une cohésion de vote presque totale ; les très rares votes dissidents sont isolés ou sont le fait des radicaux de gauche. Cette cohésion se maintient malgré les réorientations progressives entre 1982 et 1984 de la politique budgétaire et économique décidée par le Président – le fameux « tournant de la rigueur ». Les deux Premiers ministres nommés librement par le chef de l'État, Pierre Mauroy (1981-1984) et Laurent Fabius (1984-1986) gouvernent sous sa tutelle et avec une assise parlementaire majoritaire solide, même après le départ des communistes du Gouvernement en 1984. Des tensions et des divisions existent pourtant bien parmi les socialistes, surmontées par une forte discipline partisane mais aussi par un usage massif de ses prérogatives constitutionnelles par le pouvoir gouvernant.

Les deux Premiers ministres de la législature utilisent l'article 49.1 pour engager leur responsabilité sur une déclaration de politique générale rapidement après leur nomination respective, renouant avec une forme de « vote d'investiture » ; mais Pierre Mauroy l'utilise aussi à plusieurs reprises comme une « question de confiance » pour engager sa responsabilité sur un aspect particulier de la politique gouvernementale ; la procédure permet de faire pression sur la majorité pour légitimer une politique par un soutien positif explicite – c'est-à-dire qui ne soit pas seulement l'absence de censure – à une politique controversée dans la majorité socialiste. Le Premier ministre fait ainsi quatre fois usage de l'article 49.1 en plus de son premier discours de politique général, notamment en octobre 1981 sur la politique énergétique et le programme nucléaire et en juin 1983 sur le plan de rigueur budgétaire.

Les gouvernants socialistes ne sont pas non plus avares de l'utilisation de l'article 49.3 pour engager leur responsabilité sur un texte particulier et le faire adopter sans autre vote que

¹¹⁶ Compte rendu intégral de la séance du mercredi 8 juillet 1981, *Journal officiel de la République française*, n°6 A.N. (C.R.), 9 juillet 1981, p. 46.

l'éventuel scrutin sur une motion de censure déposée en réaction. Malgré la solide majorité absolue détenu par leur propre parti, les Premiers ministres socialistes y ont recours 11 fois en tout pour 6 textes différents, battant les records précédents. Ces engagements de responsabilité sont utilisés d'une part pour neutraliser soit les surenchères soit les hostilités au sein de la majorité et d'autre part pour mettre en échec l'obstruction des groupes d'opposition, qui prend une ampleur inédite au cours de cette législature par le nombre d'amendements déposés ; le « 49.3 » est ainsi utilisé pour le projet de loi de nationalisations, le projet de loi de blocage des prix et des revenus, l'amnistie des généraux putschistes d'Algérie de 1961 – particulièrement contestée par le parti et le groupe socialistes – la réforme de l'enseignement privé, la loi sur la liberté de la presse et enfin l'aménagement du temps de travail.

Loin de subvertir les institutions de la Ve République ou de rouvrir la controverse sur leur usage, les socialistes arrivés au pouvoir pour la première fois de l'histoire du régime poussent jusqu'au bout la logique du présidentielisme majoritaire dans tous ses aspects, grâce à un parti très discipliné ayant une majorité absolue et tout en s'appuyant abondamment sur les dispositions constitutionnelles de rationalisation parlementaire. Cela donne une acuité particulière aux propos acerbes de Michel Debré à l'Assemblée nationale le 28 juin 1982 : rappelant que les universitaires prévoient que le régime pourrait ne pas survivre au général de Gaulle, l'ancien garde des Sceaux et constituant de 1958 savoure la « consécration » que lui donne le pouvoir socialiste :

« Certes, les personnalités se sont succédé à l'Élysée et progressivement les propos des professeurs de droit constitutionnel se sont atténués. Mais il me fallait une consécration et l'actuel Gouvernement me la donne ! [...] Quelles bonnes ressources, monsieur le Premier ministre, ne vous apporte-t-elle pas, cette Constitution ! (C'est l'héritage ! C'est l'héritage ! et applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.) Il me semble que j'entends déjà une nouvelle génération de professeurs qui apprendront à leurs élèves que j'ai fabriqué une Constitution à l'intention d'un gouvernement et d'une majorité socialistes. (Rires.) »¹¹⁷

Si cette première alternance est un succès pour l'institutionnalisation du présidentielisme majoritaire, la pratique des institutions faisant désormais consensus à droite et à gauche et étant donc « naturalisée », les alternances suivantes et systématiques aux élections législatives exposent davantage les limites du système institutionnel, lui retirant soit la domination présidentielle, soit le « fait majoritaire ». Les quatre renouvellements suivants de

¹¹⁷ Compte rendu intégral de la 2^e séance du lundi 28 juin 1982, *Journal officiel de la République française*, n°71 A.N. (C.R.), 29 juin 1982, p. 3961.

l'Assemblée nationale, en 1986, 1988, 1993 et 1997, créent tous des configurations inédites depuis 1962 : l'un fait élire une majorité simplement relative et trois d'entre eux élisent une majorité parlementaire opposée au Président de la République.

2) Le présidentielisme privé de sa majorité parlementaire

Enjambons provisoirement les deux années de la première cohabitation pour traiter immédiatement de la deuxième expérience au pouvoir des socialistes avec François Mitterrand. Car si la première législature à majorité socialiste représente l'apogée du présidentielisme majoritaire, la seconde constitue en revanche la principale exception reconnue à la domination du « fait majoritaire » à l'Assemblée nationale après 1962. Le présidentielisme se poursuit en ce qui concerne l'autorité exercée par le chef de l'État sur le pouvoir gouvernant, mais celui-ci se heurte cette fois à une chambre des députés dépourvue d'une majorité absolue claire et stable et ses gouvernements doivent composer de façon plus précaire et incertaine avec les groupes et les parlementaires en-dehors du parti majoritaire.

Après une campagne électorale sur le thème de la « France unie », François Mitterrand devient le premier Président de la République élu une deuxième fois au suffrage universel direct, le 8 mai 1988, avec une majorité électorale, supérieure à la précédente, de 54,02% des suffrages exprimés. Le Premier ministre d'alors, Jacques Chirac, son adversaire du second tour, démissionne immédiatement, mais le mandat de l'Assemblée nationale, dominée par la droite, avec laquelle François Mitterrand cohabite depuis 1986, continue jusqu'en 1991. Avant même sa seconde investiture présidentielle, le chef de l'État réitère la même formule qu'après sa première élection : il nomme le 14 mai un Gouvernement dirigé par les socialistes et, sans que celui-ci se soit présenté devant les députés, prononce la dissolution de l'Assemblée nationale pour donner une majorité à l'équipe ministérielle déjà constituée.

La configuration partisane est cependant sensiblement différente à celle de 1981 : depuis le départ des ministres communistes en 1984, l'alliance gouvernementale du PS avec le PCF n'est pas à l'ordre du jour ; en revanche, le premier Gouvernement de Michel Rocard comprend, outre des socialistes, trois radicaux centristes membres de l'UDF et anciens ministres de Valéry Giscard d'Estaing, ainsi que des personnalités non partisans dites de la « société civile ». Même si ces ministres centristes intègrent le Gouvernement à titre individuel et n'engagent pas d'alliances partisans, ces « débauchages » illustrent l'orientation que semble vouloir prendre

le Président de la République¹¹⁸ : insistant sur son désir d'une « *ouverture* » politique, il juge préférable que le centre « *revienne à gauche* » former un « *groupe charnière* », affirme qu'il « *n'est pas sain qu'un seul parti gouverne* » et ne conçoit pas « *qu'un pays soit gouverné par ce qui est, en fait, une minorité* » à cause d'un mode de scrutin donnant une majorité absolue de sièges sans majorité absolue des suffrages.

Volontairement ou non, le corps électoral se révèle remarquablement obligeant envers le chef de l'État : à l'issue des élections législatives anticipées des 5 et 12 juin 1988, le PS sort vainqueur mais, contrairement à 1981, ne détient pas à lui seul la majorité absolue ; à sa formation et avec le renfort d'élus apparentés, le groupe socialiste rassemble 275 députés soit 14 de moins que la majorité absolue des 577 membres de l'Assemblée. Il existe bien une courte majorité de gauche puisque le PCF, encore en recul, fait élire 25 députés ; mais les communistes ne sont pas impliqués dans une démarche majoritaire, fut-ce de soutien sans participation gouvernementale. Le Centre des démocrates sociaux (CDS), composante de l'UDF, est visiblement sensible aux signes d'ouverture donnés par le pouvoir gouvernant et constitue avec une quarantaine de députés un groupe d'Union du centre (UDC) distinct du groupe UDF.

Les gouvernements socialistes pendant la IX^e législature ne disposent donc pas d'une majorité parlementaire solide : même si le groupe socialiste est tout près de la majorité absolue, il a besoin, pour ne pas être mis en minorité, de l'aide soit des communistes, soit des centristes, ou encore de députés non-inscrits ; parmi ces derniers, environ une quinzaine au début de la législature, se trouvent des indépendants « *divers gauche* » ou « *divers droite* » à sensibilité centriste, et notamment des élus de la Réunion ou de Polynésie française. Compte tenu de ces députés non-inscrits, l'addition de tous les autres groupes que le groupe socialiste – les groupes communistes, UDC, UDF et RPR – n'atteint pas non plus la majorité absolue.

Avec une composition aussi éclatée de l'Assemblée nationale, inédite depuis 1962, le résultat des scrutins devient beaucoup plus incertain pour le pouvoir gouvernant qui, pour faire adopter ses textes, doit compter non seulement sur le soutien discipliné du groupe PS, mais aussi sur des votes favorables, ou, à défaut, sur l'abstention volontaire ou la non-participation au vote d'au moins l'un des deux entre le groupe communiste ou le groupe UDC. Tout au long de la législature, les socialistes au pouvoir naviguent ainsi en permanence entre ces contraintes pour, de négociations en concessions, arracher le soutien au moins passif des communistes ou des centristes. En raison de l'absence de vraie majorité alternative et notamment de la réticence évidente des communistes – la plupart du temps – à mêler leurs voix à la droite pour faire

¹¹⁸ Olivier Biffaud, « "Il n'est pas sain qu'un seul parti gouverne" déclare le chef de l'État lors de son pèlerinage à Solutré », *Le Monde*, 24 mai 1988.

tomber un gouvernement socialiste, le pouvoir gouvernant parvient à « tenir » grâce à l'usage massif des armes de rationalisation parlementaire¹¹⁹.

Trois Premiers ministres se succèdent pendant la IX^e législature. Le 14 mai 1988, François Mitterrand confie le Gouvernement à son rival socialiste de longue date Michel Rocard ; trois ans plus tard, visiblement lassé de cette collaboration, le Président demande et obtient sa démission pour le remplacer par une fidèle. Edith Cresson devient le 15 mai 1991 la première et à ce jour unique femme à occuper la fonction de Première ministre, mais aussi la titulaire la plus éphémère de ce poste jusqu'à Bernard Cazeneuve : son impopularité dans les sondages mais aussi auprès des socialistes conduit le Président à la remplacer le 2 avril 1992 par son ancien secrétaire général à l'Élysée et ministre des Finances Pierre Bérégovoy, lequel reste en fonction pendant moins d'un an jusqu'aux élections législatives de mars 1993.

En raison de la précarité de leur majorité, les Premiers ministres successifs ne font pas usage de l'article 49 alinéa 1^{er} pour solliciter l'approbation de l'Assemblée nationale de leur programme ou de leur politique générale – renouant donc avec l'idée du caractère facultatif de cette procédure et la possibilité de prononcer une déclaration de politique générale non suivie d'un vote. Seules deux utilisations de l'article 49.1 sont faites pendant la législature : la première, déjà mentionnée, par Michel Rocard le 16 janvier 1991, pour demander l'approbation des députés pour la participation de la France à la première guerre du Golfe et en détachant explicitement ce vote de la confiance au Gouvernement, lui permettant d'obtenir les voix majoritairement favorables de tous les groupes à l'exception des communistes ; la seconde, plus risquée, par Pierre Bérégovoy le 25 novembre 1992, sollicitant le soutien à sa politique relative aux négociations du GATT, obtenant une majorité de gauche – grâce aux voix communistes – contre tous les groupes de droite et du centre.

En revanche, les gouvernements socialistes font une utilisation de très grande ampleur du « 49.3 » : celui-ci est plus utilisé au cours d'une seule législature que pendant les trente premières années de la V^e République, de 1958 à 1988. En tout, les trois Premiers ministres l'utilisent 39 fois pour 20 textes différents ; ayant gouverné les trois cinquièmes de cette mandature, Michel Rocard à lui seul exploite les records d'utilisation de ses prédécesseurs – et de ses successeurs jusqu'à ce jour – avec 28 utilisations pour 13 textes. À la seule exception de la loi de finances pour 1989 au début du mandat, tous les budgets annuels de l'État sont considérés comme adoptés par l'Assemblée après l'engagement de responsabilité du Gouvernement et faute de l'adoption d'une motion de censure.

¹¹⁹ C'est d'ailleurs cette législature qui donne son terrain à John D. Huber pour étudier le parlementarisme rationalisé français dans *Rationalizing Parliament, op. cit.*

Le « 49.3 » oblige les opposants aux textes concernés à unir leurs voix pour censurer ensemble le Gouvernement ; le mode de scrutin spécifique de la motion de censure fait que ce qui aurait été une position d'abstention volontaire en cas de scrutin ordinaire devient de fait une position favorable au Gouvernement. Que les députés communistes rechignent à soutenir les motions de censure de la droite fait donc toute l'efficacité de cette arme constitutionnelle. Au cours de la législature, 18 motions de censure sont déposées et mises aux voix : dix sont déposées spontanément par les groupes de droite suivant l'article 49.2, huit sont déposées en réaction à des engagements de responsabilité gouvernementale via l'article 49.3 ; aucune d'entre elle n'atteint le seuil de la majorité absolue, même si deux s'en approchent.

Trois cas se présentent concernant les votes des groupes communiste et UDC relatifs aux motions de censure. Deux d'entre elles ne sont votées par aucun de ces deux groupes et échouent nettement. Pour la grande majorité d'entre elles, soit dans quatorze cas sur dix-huit, le groupe UDC joint ses voix à la droite UDF-RPR pour voter la censure, mais les communistes s'y refusent : ces motions sont généralement rejetées à une trentaine de voix du seuil de majorité absolue des membres de l'Assemblée. En revanche, les communistes joignent leurs voix à la droite et aux centristes pour voter en faveur de deux motions de censure, auxquelles il ne manque respectivement que cinq et trois voix pour être adoptées.

La première fois, le 19 novembre 1990, la motion de censure déposée en réaction à l'engagement de responsabilité de Michel Rocard sur la création de la CSG dans le projet de loi de finances pour 1991 est votée par 284 députés sur 289 nécessaires, alors même qu'il manque une voix venue du RPR, deux venues de l'UDF, trois venues de l'UDC et deux venues du groupe communiste. L'opposition reproche à Michel Rocard d'avoir négocié le soutien de députés individuellement, notamment de députés non-inscrits ultra-marins, pour ne pas apporter leur voix à la censure ; dans une ambiance surchauffée après l'annonce des résultats et du rejet de la motion, des exclamations viennent de la droite de l'hémicycle : « *Rocard, DOM-TOM !* », « *Le prix ? Le prix ?* », « *Président du Conseil de la Quatrième !* »¹²⁰.

La seconde fois, le 1^{er} juin 1992, à moins d'un an de la fin de la législature, les députés communistes votent en faveur d'une motion de censure dite « spontanée » déposée à l'initiative des trois groupes de droite et du centre, RPR, UDF et UDC contre Pierre Bérégovoy. La motion pour être adoptée nécessiterait la totalité des quatre groupes d'opposition et au moins huit non-inscrits pour atteindre 289 voix ; neuf non-inscrits la soutiennent mais il manque deux voix RPR, une voix UDC et une voix communiste : l'absence de ces quatre élus entraîne le rejet de

¹²⁰ Compte rendu intégral de la 2^e séance du lundi 19 novembre 1990, *Journal officiel de la République française*, n°87 A.N. (C.R.), 20 novembre 1990, p. 5634.

la censure à trois voix près. Jamais un gouvernement n'est passé aussi près d'être renversé depuis 1962 ; les députés RPR et UDF applaudissent ce résultat¹²¹.

Les rares textes budgétaires qui font l'objet d'un scrutin public ordinaire et non d'un « 49.3 », c'est-à-dire le projet de loi de finances pour 1989 et des budgets rectificatifs en 1988 et 1992, sont adoptés grâce à l'abstention des communistes tandis que les centristes votent « contre ». En revanche, pour l'ensemble des textes de loi, la majorité est beaucoup plus fluctuante : 155 scrutins publics de la législature portent sur l'ensemble d'un texte législatif ; sur ces derniers, les configurations de vote des groupes PCF et UDC sont très variées, comme le montre le Tableau 2.2. Les communistes, dont la cohésion de vote est presque parfaite, votent « contre » dans la moitié des cas ; dans l'autre moitié ils s'abstiennent ou, plus rarement, votent « pour ». Les centristes de l'UDC sont moins soudés en un bloc et présentent plus souvent des positions divergentes, mais les votes de la majorité du groupe se répartissent presque en trois tiers entre le vote favorable, défavorable et l'abstention ou la non-participation.

Tableau 2.2. Répartition des scrutins publics de la IX^e législature sur l'ensemble d'un texte de loi selon le vote des groupes PCF et UDC

		PCF			TOTAL
		POUR	ABST/NPPV	CONTRE	
UDC	POUR	8	8	29	45
	ABST/NPPV	5	13	36	54
	CONTRE	11	32	13	56
TOTAL		24	53	78	155

Lecture : lors de 8 scrutins publics portant sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi, le groupe PCF et la majorité du groupe UDC votent « pour » ; lors de 8 autres scrutins, le groupe PCF s'abstient ou ne prend pas part au vote et la majorité du groupe UDC vote « pour » ; lors de 29 scrutins, le groupe PCF vote « contre » et la majorité du groupe UDC vote « pour ».

En additionnant ces chiffres, dans 34 cas sur 155, aussi bien les communistes que les centristes votent favorablement ou au moins ne votent pas défavorablement. Dans 65 cas, l'UDC s'abstient, ne prend pas part au vote ou vote « pour » tandis que les communistes votent « contre ». Dans 43 cas à l'inverse, l'absence d'opposition voire le soutien du PCF permet de surmonter les votes hostiles du centre et de la droite. Enfin plus rarement, dans 13 cas, les communistes et la majorité des centristes votent « contre » : ce sont les scrutins les plus serrés. Deux textes sont rejetés, mais adoptés lors de lectures ultérieures du processus législatif ; dans les autres cas, le texte doit souvent son adoption à la division des centristes et à des députés

¹²¹ Compte rendu intégral de la 2^e séance du lundi 1^{er} juin 1992, *Journal officiel de la République française*, n°38 [2] A.N. (C.R.), 2 juin 1992, p. 1763.

non-inscrits. À noter également qu'il arrive que l'abstention ou le vote favorable de l'UDC s'accompagne de l'abstention voire des votes favorables de l'UDF et du RPR : les majorités de votes s'élargissent donc parfois ; la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en juillet et novembre 1988 est même votée à l'unanimité des groupes.

La IX^e législature ressemble à un retour très relatif à la situation connue en 1958-1962 et correspond davantage à ce que prévoyaient les constituants : des majorités circonstanciées, fluctuantes et imprévisibles à l'Assemblée nationale pour voter les textes gouvernementaux, faute d'un véritable « contrat de gouvernement » du PS avec le PCF ou avec le CDS. À cet égard, le recours plus massif que jamais aux dispositions constitutionnelles rationalisant le parlementarisme n'est pas une surprise, tant ils ont été pensés justement comme des armes pour assurer la stabilité du Gouvernement et sa capacité d'agir sans avoir de majorité permanente.

Ce constat est à relativiser par le fait que le groupe socialiste touche de près la majorité absolue et reste dans l'ensemble assez discipliné dans ses votes. Alors même que le second septennat de François Mitterrand est marqué par son éloignement avec le PS et par les divisions croissantes dans celui-ci, entre les hostilités mitterrandistes contre Michel Rocard et les déchirements du courant majoritaire interne, avec comme enjeu la direction du parti dans la perspective de la prochaine échéance présidentielle et l'après-Mitterrand, ces difficultés ne se répercutent pas spectaculairement sur la cohésion de vote du groupe, laquelle est sensiblement réduite par rapport à la VII^e législature, mais encore très élevée.

La relative suspension du « fait majoritaire » ne supprime pas la domination présidentielle sur le pouvoir gouvernant, même si cette dernière a ses limites. S'il se considère politiquement contraint de nommer Premier ministre son vieux rival socialiste en 1988, François Mitterrand le « congédie » alors même qu'il est encore relativement populaire, pour le remplacer successivement par deux fidèles, même s'il doit tenir compte de l'hostilité croissante des parlementaires socialistes à l'égard d'Édith Cresson et la remplacer. Le Président, affaibli par la maladie et dont il est acquis qu'il ne se présentera pas pour un troisième mandat, voit diminuer son autorité politique à l'approche de la fin de sa présidence – et de sa vie – mais ne perd pas pour autant son statut de chef du pouvoir gouvernant.

La singulière parenthèse de la IX^e législature montre que le « fait majoritaire » n'est pas un acquis irréversible sous la V^e République, même à l'issue d'élections législatives au scrutin majoritaire qui se tiennent immédiatement après une élection présidentielle au résultat très net : les configurations partisans et électorales restent déterminantes. Toutefois et faute de coalition alternative, une forte majorité relative suffit pour gouverner dans la durée à l'aide des armes constitutionnelles prévues à cet effet. Dans ces conditions, le présidentielisme n'est pas remis

en cause ; il est même d'autant plus clair que le Gouvernement émane du chef de l'État qu'il ne peut pas émaner d'une majorité parlementaire absolue qui n'existe pas. Le Président peut gouverner sans majorité stable qui lui soit favorable en l'absence de majorité stable qui lui soit opposée ; à l'inverse, le « fait majoritaire » peut jouer contre le présidentielisme, comme le prouvent les cohabitations.

3) Les cohabitations, parenthèses de « fait majoritaire » sans présidentielisme

Conséquence des alternances systématiques à chaque renouvellement de l'Assemblée nationale de 1981 à 2002 : les trois septennats présidentiels de cette période – les deux de François Mitterrand et celui de Jacques Chirac – commencent chacun par une période de présidentielisme interrompue par l'élection d'une majorité parlementaire opposée au Président de la République et ouvrant une situation de « coexistence » ou plus couramment appelée désormais « cohabitation ». Compte tenu de l'existence de deux échéances électorales nationales au suffrage universel direct déterminantes pour la formation du pouvoir gouvernant – l'élection présidentielle et les élections législatives – la cohabitation entre un Président et une majorité tous les deux politiquement opposés est une perspective attendue de longue date, espérée ou redoutée, comme la véritable « épreuve ultime » du régime¹²².

La cohabitation n'est pas la suspension du « fait majoritaire » – comme peut l'être dans une certaine mesure l'élection d'une majorité simplement relative obligeant à compter sur des majorités fluctuantes – puisqu'elle provient bien de l'existence d'une majorité parlementaire, laquelle peut être parfaitement stable et disciplinée, mais une majorité parlementaire qui ne reconnaît pas le Président de la République comme son chef et même, dans la mesure où le Président revendique la définition d'une orientation politique gouvernementale et prétend à la direction du pouvoir gouvernant, une majorité qui s'oppose à sa politique et lui conteste l'exercice du pouvoir. Si elle découle du « fait majoritaire », la cohabitation en revanche retire le fondement du présidentielisme : si celui-ci peut s'accommoder de l'absence de toute majorité absolue alternative, l'existence d'une majorité solide mais opposée est en revanche un obstacle.

En déconstruisant ou plutôt en renversant les conditions politiques ayant permis au présidentielisme majoritaire de s'imposer depuis 1962 et de triompher en tant que pratique « normale » de la Constitution de 1958, la cohabitation force à rouvrir le débat politique sur

¹²² Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, 343 pages.

l'usage des institutions, elle impose de revenir au texte constitutionnel et le « révèle »¹²³, désormais détaché des conditions particulières de sa genèse et de ses premières utilisations, érigé comme seule source disponible pour reconstituer de nouveaux repères institutionnels et de nouvelles « règles du jeu » adaptées à la situation. La cohabitation n'est pas pour autant une période d'application pure et simple du « vrai sens » de la Constitution : la redéfinition des repères et des règles reste gouvernée par les luttes politiques et les rapports de force. Simplement, la cohabitation dénature ce qui était alors accepté et partagé par l'essentiel des forces et des acteurs politiques prétendant à l'exercice du pouvoir ; à ce titre, elle éclaire sur « l'éventail des possibles » du régime.

La cohabitation de François Mitterrand avec une majorité de droite est évitée en 1981 par la dissolution, mais lorsque prend fin le mandat de la VII^e législature en 1986, deux ans avant la fin du septennat présidentiel, « l'épreuve » tant attendue se produit. Les élections législatives du 16 mars 1986 se déroulent, pour la première et unique fois de la V^e République, au scrutin proportionnel de listes départementales. Le Parti socialiste fait un résultat honorable : ses listes arrivent en tête au niveau national avec 31,02% et son groupe reste le plus nombreux à l'Assemblée nationale. Mais le plus important reste que les partis de droite obtiennent une majorité, malgré la présence à l'extrême-droite d'un groupe de 35 députés du Front national. Certes les groupes RPR et UDF, avec respectivement 155 et 131 députés soit un total de 286 sur 577 membres de l'Assemblée, ont besoin du renfort d'élus non-inscrits « divers droite » pour atteindre la majorité absolue ; mais celle-ci est bien réelle.

Avec la démission de Laurent Fabius, le Président de la République reste constitutionnellement libre de choisir le Premier ministre mais politiquement contraint par la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée. Respectant une logique classique des régimes parlementaires, le RPR étant le principal parti de la coalition majoritaire, le chef de l'État nomme le président de ce parti, Jacques Chirac, qui retourne à Matignon dix ans après l'avoir quitté, devenant le seul homme à ce jour à avoir exercé deux fois non consécutives la fonction de chef du Gouvernement. Le Premier ministre gouverne pendant deux ans, avec une équipe ministérielle RPR-UDF, jusqu'à sa démission au lendemain de sa défaite au second tour de l'élection présidentielle de 1988 face à François Mitterrand, avant que la dissolution de la VI^e législature mette fin à cette première expérience de cohabitation.

Le second septennat du Président socialiste suit cependant le même schéma que le premier : deux ans avant sa fin, les élections législatives sont remportées par l'union de la droite.

¹²³ *Ibid.*

L'impopolarité dans laquelle est plongée le pouvoir gouvernant et le PS et le mode de scrutin majoritaire amplifient l'alternance : les élections de mars 1993 sont alors la pire défaite du PS, dont le groupe est réduit à moins d'une soixantaine de membres, tandis que le RPR et l'UDF, avec respectivement 257 et 215 députés, obtiennent plus de 80% des sièges de l'Assemblée nationale, la plus écrasante majorité parlementaire de l'histoire des républiques françaises.

Ne souhaitant pas gouverner comme Premier ministre pour la troisième fois et sous une cohabitation pour la deuxième fois, préférant se consacrer à la préparation de sa troisième candidature présidentielle, le toujours président du RPR Jacques Chirac fait nommer un de ses proches, son ancien « numéro deux » comme ministre d'État et ministre des Finances, Édouard Balladur. Les relations entre le chef du Gouvernement et le président du parti majoritaire se détériorent, jusqu'à leur affrontement au premier tour de l'élection présidentielle de 1995. L'élection de Jacques Chirac au second tour face à l'ancien Premier secrétaire du Parti socialiste et « numéro deux » du Gouvernement Rocard, Lionel Jospin, met fin à la deuxième cohabitation : la X^e législature est la seule de l'histoire à exercer sous deux chefs d'États issus de partis opposés, cohabitant avec le premier et soutenant le second.

Bien que disposant d'une majorité parlementaire pléthorique élue deux ans avant lui, Jacques Chirac est cependant confronté aux traces laissées par les divisions à droite de l'élection présidentielle et à l'impopolarité croissante de son Premier ministre Alain Juppé. Jugeant le moment opportun pour reconstituer une majorité parlementaire qui soit, cette fois, élue autour de lui, le Président de la République prononce le 21 avril 1997 la dissolution de l'Assemblée nationale, un an avant le terme de la législature.

Cette stratégie est mise en échec : pour la deuxième fois consécutive, une majorité opposée au Président en place est élue ; les élections anticipées des 25 mai et 1^{er} juin 1997 envoient une majorité de gauche, plurielle mais absolue. Les 250 députés du groupe socialiste n'atteignent pas la moitié des sièges, mais le PS forme cette fois une coalition surnommée la « gauche plurielle », avec le PCF et ses 36 députés, ainsi qu'avec les radicaux, les écologistes et d'autres élus de gauche dans un groupe de 33 députés. Le Président nomme Premier ministre son adversaire de la dernière présidentielle, redevenu Premier secrétaire du PS, Lionel Jospin.

Le septennat de Jacques Chirac offre ainsi un miroir inversé des septennats mitterrandiens : deux années de présidentialisme majoritaire suivies de cinq années de cohabitation pendant lesquelles Lionel Jospin gouverne. La majorité parlementaire comme l'opposition partent dispersées à l'élection présidentielle de 2002 lors de laquelle est atteint le record de 16 candidatures. Cinq ans jour pour jour après la dissolution qui l'a porté au pouvoir, Lionel Jospin (16,18%) est éliminé au premier tour, distancé d'environ 200 000 voix par le

président-fondateur du Front national Jean-Marie Le Pen (16,86%), dans le contexte d'une abstention record pour le premier tour d'une présidentielle. Le Président sortant Jacques Chirac, après avoir obtenu au premier tour le plus faible score d'un candidat vainqueur (19,88%) est élu au second avec 82,21% des suffrages exprimés, dépassant le record de Louis-Napoléon Bonaparte en 1848. Inaugurant, pour son second mandat, le premier quinquennat présidentiel, il obtient quelques semaines plus tard une forte majorité parlementaire pour le soutenir.

Les conditions de formation et le contexte de chacune des trois cohabitations ont évidemment des effets sur leur déroulement. Celle de 1986-1988 est la plus conflictuelle : elle est la première, donc celle au cours de laquelle doivent s'établir les « nouvelles règles », la majorité est très étroite et, surtout, les deux protagonistes sont en rivalité pour la prochaine élection présidentielle au bout de deux ans à peine. Celle de 1993-1995 est plus « douce » : outre les leçons tirées de la première expérience, le Président est cette fois en fin de carrière et en fin de vie, tandis que la majorité est écrasante et la gauche très affaiblie. La cohabitation de 1997-2002 dure pendant une législature entière, plus longtemps que les deux précédentes réunies, d'où la nécessité pour les deux anciens et futurs adversaires de l'élection présidentielle de feutrer leur affrontement la plupart du temps. Toutefois le fonctionnement du système institutionnel de la V^e République au cours de ces trois périodes est sensiblement le même.

La cohabitation rendant caduque l'essentiel des usages du présidentielisme majoritaire oblige les acteurs politiques à se référer constamment à la loi constitutionnelle, ce que François Mitterrand illustre dans son message à l'Assemblée nationale le 8 avril 1986 : « *La Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution* »¹²⁴. Or ce retour à une application plus stricte du texte conduit le Premier ministre à exercer de façon autonome du Président les pouvoirs gouvernementaux que la pratique présidentieliste met au service du chef de l'État. À la tête de l'administration, doté du pouvoir réglementaire et de l'initiative législative, le Gouvernement détermine son agenda et sa politique en étant responsable exclusivement devant l'Assemblée nationale et non devant le Président de la République.

À ce titre, la V^e République en période de cohabitation fonctionne sensiblement comme un régime parlementaire ou « primo-ministériel » européen classique. Le pouvoir gouvernant est exercé non par un chef d'État indépendant, à la légitimité distincte et non responsable devant le Parlement, mais par un Gouvernement qui est l'émanation d'une majorité parlementaire et qui tient d'elle sa légitimité politique. Le Premier ministre dirige seul le pouvoir gouvernant ; dans deux cas sur trois, en 1986 et 1997, il est nommé en tant que chef du principal parti de la

¹²⁴ Compte rendu intégral de la séance du mardi 8 avril 1986, *Journal officiel de la République française*, n°8 A.N. (C.R.), 9 avril 1986, p. 79.

coalition majoritaire, ayant conduit la campagne électorale de la nouvelle majorité aux élections législatives. C'est la première fois dans l'histoire parlementaire française que le pouvoir gouvernant « procède » d'une majorité stable : jusqu'alors, le « fait majoritaire » n'avait existé qu'en se structurant vis-à-vis d'un pouvoir gouvernant constitué préalablement, émanant du chef de l'État et possédant donc une légitimité distincte ; c'est un complet renversement de la légitimation habituelle du pouvoir gouvernant sous la V^e République.

Que la majorité parlementaire soit cette fois-ci la source de la légitimité du Gouvernement et qu'elle impose son Premier ministre au chef de l'État n'implique pas nécessairement une plus grande autonomie de sa part vis-à-vis du pouvoir gouvernant, une plus grande influence propre sur la politique gouvernementale ni une moindre discipline pour la soutenir. Pressé par le temps avant la prochaine élection présidentielle et surtout ne disposant que d'une majorité très étroite et risquée, Jacques Chirac en 1986-1988 impose une discipline de fer aux députés RPR et UDF : en deux ans, il recourt 8 fois au « 49.3 » pour faire adopter sans vote 7 textes, parmi lesquels une loi d'habilitation à légiférer par ordonnances en matières économiques et sociales ; la combinaison du « 49.3 » et de l'habilitation restreint considérablement la délibération parlementaire, la majorité devant se contenter de donner « carte blanche » au Gouvernement à défaut de le renverser.

À l'inverse cependant, lors de la cohabitation de longue durée de 1997-2002, la majorité parlementaire, relativement confortable mais très pluraliste, est davantage valorisée par le Premier ministre Lionel Jospin. Celui-ci n'utilise jamais le « 49.3 » pendant cinq ans – il est le premier chef de Gouvernement à ne pas y recourir depuis 1976 – même s'il fait peser sa démission dans la balance en cas de non-adoption du Budget annuel. Les témoignages convergent chez les socialistes interrogés pour décrire cette période comme un âge d'or du « gouvernement parlementaire » : « *C'est l'exception qui confirme la règle, c'est l'exception où une majorité est choyée, dorlotée, associée à l'action gouvernementale, je vois des parlementaires qui m'en parlent encore en me disant que c'était le "temps béni" du Gouvernement Jospin* »¹²⁵ en dit par exemple Jean Glavany, ancien chef de cabinet du Président Mitterrand et ministre dans le Gouvernement Jospin.

Aussi « primo-ministérielle » que soit la pratique de la Constitution pendant les trois périodes de cohabitation, certaines marques de présidentialisme résiduel subsistent, dans le cadre d'un rapport de force où le Président s'appuie sur les usages antérieurs et sur une lecture extensive de son rôle pour étendre son influence et entraver l'action gouvernementale. Le

¹²⁵ Entretien le 26 janvier 2016.

concept de « domaine réservé » présidentiel pour les affaires étrangères et militaires permet au chef de l'État de revendiquer avec succès d'être associé à la politique extérieure de la France, notamment en participant aux sommets européens et internationaux. Cette « convention » est acceptée au point que le Premier ministre concède un véritable « droit de regard » au Président sur la nomination des ministres des Affaires étrangères et de la Défense.

L'autre manifestation principale de présidentialisme résiduel est le « droit de veto » que le Président s'arroge avec succès sur certains actes gouvernementaux requérant sa signature en Conseil des ministres : principalement les nominations et, surtout, les ordonnances pour lesquelles le Gouvernement a été habilité à légiférer par le Parlement. Toute la controverse étant de savoir si la signature présidentielle est une simple authentification de l'acte – interprétation classique en régime parlementaire moniste – ou entraîne un droit d'appréciation du Président.

Cette question fait l'objet d'une intense controverse en 1986 entre François Mitterrand et Jacques Chirac : le refus du Président de signer les ordonnances contraint son Premier ministre à faire adopter les mesures correspondantes par la loi. Le chef de l'État reste toutefois prudent dans son « droit de veto », prenant garde à l'utiliser avec parcimonie : il ne refuse ainsi jamais sa signature aux décrets délibérés en Conseil des ministres. De même, il prend soin de justifier son refus de signer les ordonnances, non pas en raison d'un simple désaccord politique et d'un intérêt purement partisan, mais au nom de son rôle de gardien des institutions et de la Constitution¹²⁶.

Si les cohabitations donnent lieu pour la première fois à une pratique parlementariste des institutions, elles sont néanmoins des expériences de courte durée, influencées par les ambitions présidentielles de leurs protagonistes, qui en font de simples « parenthèses » avant un réaligement ultérieur des orientations politiques du Président et de la majorité parlementaire. Chacun des trois Premiers ministres est en effet candidat à l'élection présidentielle à l'issue de la cohabitation – à chaque fois sans succès, le premier étant sèchement battu au second tour, les deux autres éliminés au premier. Elles ne sont donc pas une redéfinition durable du fonctionnement « normal » de la V^e République ; c'est même pendant la troisième cohabitation que sont adoptées des réformes constitutionnelles et électorales visant à rendre très improbable la répétition de cette expérience : la réduction du mandat présidentiel à cinq ans et le décalage des élections législatives de mars à juin, après l'élection présidentielle.

¹²⁶ Voir le communiqué du 2 octobre 1986 : « *Après examen des projets d'ordonnances sur la délimitation des circonscriptions législatives [...], le Président de la République estime qu'il convient de s'en tenir à la tradition républicaine qui veut que l'Assemblée nationale détermine elle-même les modalités de l'élection des députés.* ».

Au début du XXI^e siècle, une nouvelle phase de la V^e République s'ouvre, la troisième depuis la première législature « de transition » et la première victoire du présidentielisme majoritaire en 1962. D'abord, une majorité parlementaire dominée sans discontinuité par le mouvement gaulliste a concédé, de façon répétée, la primauté à un Président élu par le peuple sur un programme gouvernant, même lorsqu'il n'était pas majoritaire dans la majorité ; puis la période marquée par les alternances et le ralliement de la gauche à la pratique gaullienne a vu les institutions expérimenter brièvement le présidentielisme sans majorité et la majorité sans présidentielisme. L'année 2002 inaugure la phase du présidentielisme « quinquennalisé », accroissant la primauté présidentielle mais aussi amplifiant et accentuant ses métamorphoses.

III. Présidentielisation et « fait majoritaire » saisis par le quinquennat

Le présidentielisme majoritaire s'étant imposée comme la norme de la V^e République contre l'exception de la cohabitation, la réforme du quinquennat en tire les conséquences et vise à le renforcer, mais exacerbe aussi ses contradictions et ses contraintes : plus que jamais chef du pouvoir gouvernant et d'une majorité partisane, le Président de la République se trouve contraint de s'exposer davantage en première ligne (A) ; les relations hiérarchisées entre le pouvoir gouvernant et l'Assemblée nationale sont marquées par le « fait majoritaire » qui exige néanmoins un travail politique de coordination et de disciplinarisation (B).

A. L'ascendance du Président de la République, paradoxale et contraignante

Les paradoxes politiques de la présidence de la République telle que conçue et pratiquée par le général de Gaulle et ses successeurs sont partiellement tranchés par le quinquennat (1) tandis que la structuration de la majorité parlementaire autour de la « majorité présidentielle », opérée depuis 1962, est considérablement renforcée par le calendrier électoral mis en place depuis 2002, qui transforme les élections législatives en « sous-produit » de l'élection présidentielle (2). Cette situation accroît la prééminence du chef de l'État sur le pouvoir gouvernant et l'incite – voire le contraint – à s'impliquer plus directement dans la direction de la politique gouvernementale et de sa majorité parlementaire et donc à s'exposer davantage (3).

1) Les ambivalences de la fonction présidentielle jusqu'au choix du quinquennat

La Constitution de 1958 instaure un Président de la République puissant en tant que garant de la loi suprême et arbitre du bon fonctionnement des institutions : cette fonction d'un « arbitre » est clairement énoncée aussi bien par Michel Debré devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958, dans son discours déjà plusieurs fois cité, que par le général de Gaulle lui-même le 8 août devant le Comité consultatif constitutionnel : « *Le Président de la République – j'y insiste – est essentiellement un arbitre qui a pour mission d'assurer, quoiqu'il arrive, le fonctionnement des pouvoirs publics* »¹²⁷.

La pratique très active de la fonction présidentielle par son premier titulaire, faisant jurisprudence pour ses successeurs, n'est cependant pas – ou pas complètement – un simple revirement par rapport à des positions exprimées avec prudence pour être acceptables lors du processus constituant de 1958. Elle provient aussi de la conception personnelle et extensive que le général de Gaulle se fait du rôle d'un « arbitre » : assurer la « *continuité de l'État* » et être garant de « *l'indépendance nationale* », comme en dispose l'article 5 de la Constitution de 1958, c'est, pour l'ancien chef de la France libre, s'intéresser à tout ce que relève de l'intérêt général de la Nation – et donc potentiellement à toutes les dimensions de la politique gouvernementale, étrangère bien sûr mais aussi intérieure ; il n'en reste pas moins un « arbitre » selon lui, en ce qu'il est « au-dessus des partis » et des contingences politiques.

La philosophie gaullienne du pouvoir¹²⁸ est profondément marquée par une méfiance envers la délibération parlementaire et les compétitions partisans : on sait combien le général de Gaulle n'a de cesse de condamner « le régime des partis » qui représente pour lui les divisions, la multiplicité des petits intérêts particuliers qui font obstacle à l'unité nationale et dont la confrontation ne peut en aucun cas faire jaillir la politique conforme à l'intérêt de l'État et à la grandeur de la France. C'est pour cette raison qu'il est indispensable, selon sa perspective, d'avoir un chef d'État souverain et indépendant, un guide de la Nation¹²⁹ qui ait la hauteur de vue nécessaire pour percevoir, à travers les circonstances et au-delà des intérêts particuliers, où se situe l'intérêt général, et qui sache donc définir la bonne politique à mener et les bonnes décisions à prendre – lesquelles ne sauraient procéder de la volonté parlementaire.

¹²⁷ Propos rapportés par Paul Reynaud, président du Comité consultatif constitutionnel, lors de la discussion de la motion de censure adoptée en octobre 1962 : compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du jeudi 4 octobre 1962, *Journal officiel de la République française*, n°80 A.N., 5 octobre 1962, p. 3209.

¹²⁸ Voir en particulier le dernier chapitre de Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, *op. cit.*

¹²⁹ Pour sulfureuse qu'elle puisse paraître, l'expression est bien employée par le général de Gaulle, par exemple lors de son allocution télévisée du 4 octobre 1962.

Ce n'est toutefois pas pour autant un régime autoritaire que prône cette philosophie gaullienne : elle intègre la contrainte démocratique à deux titres. D'abord, ce chef de l'État et guide de la France doit recevoir la confiance libre et l'adhésion la plus massive possible du peuple français pour avoir la légitimité et l'autorité nécessaires à sa haute mission : d'où la révision constitutionnelle de 1962. Ensuite, il doit tenir compte, dans la formation du Gouvernement et la conduite de la politique gouvernementale, de l'existence des intérêts particuliers et des courants de pensées qui sont représentés au Parlement : ces divisions ne doivent pas être niées mais surmontées. La délibération parlementaire joue un rôle pour éclairer la décision et permettre l'expression de la diversité des familles d'opinions partisans, mais doit aussi faire la preuve de sa capacité à servir l'action de l'État plutôt que la gêner.

Cette conception extensive est pleinement revendiquée par le gaullisme : Georges Pompidou rappelle même la polysémie du mot « arbitre » pour la justifier – ne parle-t-on pas des « arbitrages » du Premier ministre lorsque celui-ci tranche une décision¹³⁰ ? Il n'en reste pas moins que ce double rôle du Président à la fois « arbitre » et « capitaine » distingue la V^e République des régimes parlementaires où ces deux fonctions sont séparées : au chef de l'État indépendant et « au-dessus des partis » sont confiés l'incarnation du pouvoir et de l'unité nationale, la magistrature morale et l'arbitrage du bon fonctionnement des institutions ; au chef du Gouvernement responsable devant le Parlement est confiée la direction de la politique gouvernementale. D'où le résumé fait par Paul Reynaud : « *le général de Gaulle a voulu cumuler les honneurs dus au chef de l'État et les pouvoirs du Premier ministre. Il a voulu être à la fois Churchill et le roi Georges VI, le chancelier Adenauer et le président Lübke* »¹³¹.

Cette double conception du Président de la Ve République par le général de Gaulle, bien qu'elle soit entretenue, à divers degrés, par tous ses successeurs – même ceux qui assument plus explicitement et en priorité la dimension « gouvernementale » de leur pratique présidentielle – renferme cependant une contradiction intrinsèque sur la dimension « partisane » du chef de l'État, une contradiction que l'émergence du « fait majoritaire » et la progressive bipolarisation du système des partis rendent particulièrement intense. Dès lors qu'il assume la direction de la politique gouvernementale, le Président de la République s'inscrit nécessairement dans des clivages partisans et dans une compétition électorale. D'où des évolutions sensibles, commencées dès la présidence de Charles de Gaulle, qui conduisent la fonction présidentielle

¹³⁰ Compte rendu intégral de la séance du vendredi 24 avril 1964, *Journal officiel de la République française*, n°25 A.N., 25 avril 1964, p. 950.

¹³¹ Compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du jeudi 4 octobre 1962, *Journal officiel de la République française*, n°80 A.N., 5 octobre 1962, p. 3209.

assez loin des conceptions initiales de son premier praticien, et qui trouvent leur aboutissement dans le passage au mandat quinquennal.

Cette évolution concerne d'abord les relations du Président avec le Parlement et surtout les élections législatives et la majorité parlementaire. La conception gaullienne originelle s'inscrit parfaitement dans le cadre prévu par les constituants de 1958, celui, comme déjà plusieurs fois répété, de l'inexistence de toute majorité stable à l'Assemblée nationale pour une législature complète. Le chef de l'État, comme « clef de voûte » des institutions, est alors un élément de stabilité pour le pouvoir gouvernant qui émane de lui et dont il oriente la formation et la politique, même s'il doit composer avec les fractions partisans qui s'expriment au Parlement, en restant « au-dessus de la mêlée ». Le général de Gaulle ne se conçoit pas comme un chef de majorité ; d'où son regret, d'ailleurs, en janvier 1959, de voir les socialistes quitter le Gouvernement, réduisant, même de peu, la base gouvernementale.

On a vu combien cette conception des relations entre le Président et « les partis » représentés au Parlement changeait déjà singulièrement entre les élections législatives de 1958 et celles de 1962 : alors que le général de Gaulle en 1958 interdit à qui que ce soit de se revendiquer de lui, et que presque tout le monde – à l'exception des communistes – le fait néanmoins à divers degrés, il apporte en 1962 son soutien explicite à ses partisans ; l'implication du Président dans la campagne des élections législatives anticipées est même alors la condition politique de l'émergence du « fait majoritaire », grâce à une majorité définie par son soutien au Président de la République. Cette implication plus ou moins explicite du chef de l'État lors des élections législatives et donc dans le « jeu des partis » plutôt que restant « au-dessus de la mêlée », se poursuit sans interruption depuis.

Cela ne s'accompagne pas pour autant de l'abandon de l'image d'un Président « arbitre » et garant de l'intérêt général au-dessus des intérêts partisans. Lors d'une conférence de presse le 28 octobre 1966, le Président de Gaulle appelle à la reconduction de la majorité aux élections législatives de 1967, mais affirme ne parler de celles-ci que « *quant à la portée qu'elles peuvent avoir sur un des domaines que la Constitution attribue au chef de l'État : la permanence des institutions et le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics* ». Cette position ambiguë, à la fois « partisane », tout en revendiquant d'être « au-dessus de la mêlée » est aussi celle qu'adopte par exemple le Président Giscard à Verdun-sur-le-Doubs le 27 janvier 1978, lorsqu'il met en garde contre la victoire de l'union de la gauche : « *Le Président n'est pas l'agent électoral de quelque parti que ce soit. [Il] n'appartient pas au jeu des partis. Il doit regarder plus loin, et penser d'abord à l'intérêt supérieur de la nation. C'est dans cet esprit que je m'adresse à vous.* »

Tout en pourfendant le « régime des partis », le général de Gaulle fait d'une majorité composée des partis qui soutiennent son action la condition nécessaire au bon fonctionnement des institutions et à la perpétuation d'un régime pourtant fondée pour pouvoir se passer d'une majorité stable. Conséquence de l'ambivalence toujours entretenue de l'image de la fonction de chef de l'État, ces interventions présidentielles font chaque fois l'objet de critiques spécifiques des opposants qui accusent le Président de « descendre dans l'arène » et de prendre part aux joutes électorales partisans plutôt que de garder de la hauteur, de se transformer en simple chef de majorité parlementaire plutôt qu'en garant de l'intérêt général. D'où le mot acerbe de François Mitterrand après l'intervention du général de Gaulle dans les élections législatives : « *Autrefois de Gaulle était de Gaulle. Il n'est maintenant qu'un gaulliste* »¹³².

L'autre grand écart vis-à-vis de la conception gaullienne originelle, là aussi commencé dès le premier Président de la V^e République, concerne la signification politique et symbolique de l'élection présidentielle. Comme le voulait le général de Gaulle, l'élection présidentielle est bien devenue l'élection centrale déterminante pour la vie politique, conférant au Président élu une légitimité démocratique considérable ; mais cela s'est fait par une évolution non anticipée et non voulue par lui. On a déjà vu que dès la première élection présidentielle directe, le Président sortant, pensant pouvoir capitaliser sur son prestige personnel, historique et présidentiel, pour être réélu dès le premier tour sans faire campagne, et certainement pas au nom d'un parti, est finalement obligé de défendre son bilan gouvernemental au second tour. Certes, il dépeint alors son adversaire comme « *le candidat des partis* » et affirme qu'on ne peut prétendre présider la France au nom d'une fraction, gauche ou droite ; mais c'est bien par une fraction contre une autre qu'il est réélu.

L'élection présidentielle n'est donc pas un moment de communion nationale du peuple se rassemblant massivement derrière un homme auquel il accorde une confiance personnelle pour ses qualités extraordinaires ; elle est un moment privilégié de la compétition électorale entre des organisations partisans, qui opposent certes des personnalités candidates, mais aussi des idéologies, des programmes et des bilans, et qui se conclut par la victoire d'une coalition majoritaire contre une autre, avec un écart plus ou moins grand mais qui n'atteint pas l'ampleur des référendums « plébiscitaires » pratiqués sous la présidence de Gaulle pour se légitimer – à l'exception des deux seconds tours en présence d'une candidature du Front national, permettant à Jacques Chirac (82,21%) et à Emmanuel Macron (66,10%) d'être élus très largement à l'issue d'un « front républicain » contre l'extrême-droite, mais après avoir obtenu respectivement un

¹³² *L'Année politique 1967*, Paris, Presses universitaires de France, 1968, p. 13.

cinquième ou un quart des suffrages exprimés au premier tour sur leur programme – soit les deux plus faibles scores de premier tour des vainqueurs de l'élection présidentielle.

L'importance du « programme » des candidats dans la campagne pour l'élection présidentielle est une manifestation de cette évolution. Dans la conception du général de Gaulle, le Président n'est pas prisonnier d'une doctrine ou d'une idéologie, pas plus qu'il n'est dépendant d'une volonté politique issue de la délibération parlementaire, mais doit être un chef pragmatique et un guide visionnaire, capable de réagir face aux circonstances et aux contraintes du moment pour déterminer la meilleure politique objectivement nécessaire à l'intérêt général ; il y a dans la philosophie gaullienne ce primat de la nécessité et de l'action, qui n'est pas étranger à son expérience militaire¹³³. L'élection présidentielle est dans cette idée le choix de confiance d'un homme reconnu pour ses qualités supérieures, et non pas un contrat de gouvernement passé avec le peuple autour d'un programme.

On a vu pourtant comme le général de Gaulle est obligé dans l'entre-deux-tours, en défendant son bilan, de défendre aussi pour l'avenir des options politiques, y compris économiques et sociales. Et depuis, les programmes des candidats ont pris une importance majeure dans toutes les élections présidentielles, et sont érigés comme un « pacte » passé entre le Président élu et le peuple français. On se souvient de certains programmes emblématiques, comme les « 110 propositions pour la France » de François Mitterrand en 1981, une formulation qui inspire près de trente ans plus tard les « 60 engagements » de François Hollande en 2012. Même lorsque le candidat préfère capitaliser sur son image personnelle ou sur une « vision », les critiques de ses opposants et des médias agissent comme des « rappels à l'ordre », pour le pousser même tardivement à délivrer une plate-forme de mesures plus ou moins détaillées, comme Nicolas Sarkozy en 2012¹³⁴ ou Emmanuel Macron en 2017¹³⁵.

Il serait inexact de croire que ces évolutions de la fonction présidentielle ont complètement effacé la conception « monarchique » du Président « au-dessus de la mêlée », indépendant des basses considérations partisans, garant des intérêts supérieurs du pays, capable de discerner l'intérêt général et la politique nécessaire à la France au-delà des dogmes idéologiques : cette représentation symbolique du Président de la République reste une ressource politique puissante pour les titulaires successifs de la fonction. Il est clair cependant que la réduction du mandat présidentiel de sept à cinq ans dans la Constitution, ratifiée par

¹³³ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner, op. cit.*

¹³⁴ « Le programme de M. Nicolas Sarkozy devrait être présenté la semaine prochaine », *Bulletin Quotidien*, jeudi 29 mars 2012.

¹³⁵ François-Xavier Bourmaud, « Macron présente enfin son projet attrape-tout », *Le Figaro*, vendredi 3 mars 2017.

référendum constituant le 24 septembre 2000, est inspirée par la volonté de consacrer le rôle gouvernant et la dimension partisane du chef de l'État.

Le rapport du député socialiste Gérard Gouzes sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat présidentiel, est représentatif de l'intention du constituant de 2000 au moment d'adopter cette révision déjà envisagée par Georges Pompidou et présente depuis trente ans dans le débat public. Il présente le quinquennat comme l'aboutissement du passage d'un Président au-dessus des partis à un Président qui gouverne et dans l'élection duquel les partis jouent un rôle important : le fait d'élire ce Président-gouvernant à un rythme plus régulier et pour un mandat d'une durée identique à celui de l'Assemblée nationale est donc défendu comme un progrès démocratique permettant de faire davantage « respirer » la démocratie et d'associer plus explicitement la désignation du Président au choix de la majorité parlementaire. Pour le rapporteur, cela revient à tourner la page du « Président monarchique » :

« Peu à peu l'image que voulait imposer de Gaulle, celle d'un Président, monarque républicain, au-dessus des partis [...] s'est estompée. Dès lors la pertinence du septennat, qui prenait tout son sens dans ce schéma, n'est plus avérée. Mais pour accorder nos institutions aux faits, il aura fallu du temps. Peut-être celui nécessaire pour que les Français fassent le deuil symbolique de cette image mythique du Président, père de la nation, figure de l'unité face aux soubresauts de la démocratie, nécessairement pluraliste. Ne faut-il pas y voir là un signe de maturité et de modernité de notre société politique ? L'adoption du quinquennat serait l'expression du progrès ainsi accompli. »¹³⁶

Défendue par Lionel Jospin lors de la campagne présidentielle de 1995, acceptée par Jacques Chirac, la révision constitutionnelle instaurant le quinquennat fait largement consensus, soutenue par les socialistes et les radicaux de gauche comme par la grande majorité du RPR et de l'UDF, malgré l'opposition, dans la majorité de gauche plurielle, des communistes ; elle est ratifiée par le peuple français lors de l'unique référendum constituant selon les termes de l'article 89 de la Constitution, avec 73,21% des suffrages exprimés... et 16,09% de votes blancs ou nuls et 69,81% d'abstention. Révision simple mais majeure, entrée en vigueur le 2 octobre 2000, elle s'accompagne d'une réforme du calendrier électoral parlementaire, qui pousse jusqu'au bout la logique de présidentialisation des élections législatives.

¹³⁶ Rapport n°2463 au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République, par Gérard Gouzes, député, p. 8.

2) La majorité parlementaire structurée autour du Président de la République

On a vu que la naissance d'un « fait majoritaire » à l'Assemblée nationale provient en 1962 de la transposition, en tout cas appelée comme telle de ses vœux par le Président de Gaulle, d'une majorité électorale de « oui » au référendum voulu par le chef de l'État en une majorité électorale pour élire une majorité de députés partisans fidèles du général de Gaulle jusqu'à avoir soutenu, précisément, son projet de révision constitutionnelle adopté par le peuple français. Depuis 1962, le présidentielisme majoritaire repose sur le fait que non seulement il existe une majorité parlementaire, mais quelle celle-ci définisse son identité politique par son soutien au Président de la République.

La structuration de la majorité parlementaire autour du Président est servie par la notion de « majorité présidentielle » dont la majorité parlementaire se veut alors l'expression. Cette « majorité présidentielle » n'est pourtant à l'origine, selon la formule fameuse de Pierre Avril, qu'un « ectoplasme comptable »¹³⁷, c'est-à-dire qu'elle n'est que l'addition arithmétique ponctuelle et fugitive des suffrages portés sur le candidat élu Président de la République. Employé pour la première fois par Georges Pompidou, la notion permet aux présidents successifs de considérer que la majorité réunie autour d'eux lors de leur élection – que ce soit par référence aux électeurs ou par référence aux partis ayant soutenu leur candidature – constitue une force politique en soi capable de se transposer en majorité parlementaire.

La « majorité présidentielle » est d'autant plus un « ectoplasme » que tous les Présidents de la V^e République n'ont été élus depuis 1965 qu'au second tour de scrutin. Quelle que soit la base électorale de premier tour du Président élu, sa majorité électorale du second tour est une agrégation « contrainte » par la restriction du choix à deux candidats : c'est d'ailleurs précisément pour garantir que le chef de l'État soit « artificiellement » élu par plus de la moitié des suffrages exprimés que le général de Gaulle en 1962 fait le choix de ce mode de scrutin à deux tours. Ce constat est évidemment d'autant plus vrai dans les cas déjà mentionnés des Présidents élus en partie par rejet d'une candidature d'extrême-droite, avec une majorité record qui excède largement l'adhésion réelle à leur candidature.

Il n'en reste pas moins que l'élection d'un Président de la République au second tour suppose une coalition majoritaire de forces politiques partisans soutenant sa candidature ; puis que le Président élu cherche à faire exister cette « majorité présidentielle » lors de la composition du Gouvernement ; et enfin que ce Gouvernement doit obtenir la majorité

¹³⁷ Pierre Avril, « Les chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, 1984 pp. 752-765.

parlementaire correspondante à l'Assemblée nationale : c'est ce que Jean-Claude Colliard appelle la « transivité » de la majorité présidentielle en majorité gouvernementale puis en majorité parlementaire¹³⁸. Quitte, pour le Président, si cette dernière majorité n'existe pas, à l'obtenir par la dissolution, en convoquant des élections législatives se tenant immédiatement après un scrutin ayant fait émerger une majorité électorale en sa faveur : c'est le cas de Charles de Gaulle en 1962 avec le référendum constituant et c'est le cas de François Mitterrand après chacune de ses élections en 1981 et 1988.

Au cours de la XI^e législature, les échéances électorales à venir en 2002 présentent cependant une configuration inédite : depuis la mort en fonction du Président Pompidou le 2 avril 1974, l'élection présidentielle, en application de la Constitution, se déroule fin avril et début mai, pour un mandat commençant en mai ; quant à la loi organique fixant la durée du mandat des députés, elle dispose que « *les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le premier mardi d'avril de la cinquième année qui suit son élection* »¹³⁹, imposant donc des élections au mois de mars précédant cette fin de mandat. En conséquence, au terme du septennat de Jacques Chirac, l'élection du Président pour le premier quinquennat doit avoir lieu le 21 avril et le 5 mai 2002 ; tandis qu'en raison de la dissolution et des élections législatives anticipée de 1997, le prochain renouvellement de l'Assemblée est prévu en mars 2002.

Ce calendrier électoral inédit et fortuit, mais régulier en application des textes constitutionnels et organiques, est alors appelé à se répéter tous les cinq ans après l'adoption du quinquennat, sauf interruption avant le terme du mandat de l'Assemblée ou du Président, par dissolution de la première ou par mort, démission ou destitution du second. Mais ce calendrier quinquennal est cependant réformé par la loi organique du 16 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale : depuis cette réforme, « *les pouvoirs de l'Assemblée expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection* ». Autrement dit, par décision du législateur organique, adoptée après la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, la séquence d'une élection présidentielle suivie quelques semaines après par les élections législatives, expérimentée deux fois en 1981 et 1988 à l'aide de la dissolution, devient à partir de 2002 la formule électorale régulière et normale de la vie politique française tous les cinq ans, sauf événement imprévu non survenu à ce jour.

Cette décision politique ne fait pas autant consensus que la réduction à cinq ans du mandat présidentiel : elle est défendue par les socialistes, les radicaux de gauche et une moitié

¹³⁸ Jean-Claude Colliard, « La singularité française », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°85, 1998, pp. 47-62.

¹³⁹ Article LO121 du Code électoral dans sa version en vigueur du 20 décembre 1995 au 16 mai 2001.

de l'UDF – dont Valéry Giscard d'Estaing et Raymond Barre – mais combattue par les communistes, les écologistes, l'autre moitié de l'UDF, la Démocratie libérale (scission de l'UDF en 1998) et la quasi-totalité du RPR. L'opposition parlementaire de droite accuse alors la majorité socialiste de se fabriquer un calendrier électoral « de convenance », considérant qu'elle aurait davantage de chance de remporter d'abord la présidentielle que les législatives. Une fois victorieuse en 2002, elle ne remet cependant jamais en cause ce calendrier.

Les partisans de l'inversion du calendrier électoral la présentent comme un « rétablissement » de la « *logique des institutions* », selon le Premier ministre Lionel Jospin¹⁴⁰, qui apporte son soutien aux propositions de loi organique en ce sens venues des socialistes, des radicaux et de l'UDF. L'une des justifications du quinquennat était de réduire la probabilité des cohabitations, en pariant que le corps électoral n'élirait pas une majorité et un Président opposés à quelques semaines d'intervalle ; l'inversion du calendrier va plus loin, en faisant clairement découler l'élection de la majorité parlementaire de celle du Président. Telle est notamment l'argumentation du rapporteur socialiste, Bernard Roman : affirmant que le « fait majoritaire », est l'acquis majeur de la V^e République et qu'il provient de l'élection directe du Président et de la bipolarisation du second tour, il explique que sa préservation nécessite donc de placer l'élection présidentielle avant les élections législatives¹⁴¹.

À partir de 2002, les deux circuits électoraux d'attribution des pouvoirs au niveau national sont réunis en une seule même séquence électorale ; quinquennat présidentiel et législature de l'Assemblée nationale sont désormais totalement confondus comme une seule mandature. Cela renforce considérablement la structuration des élections législatives autour du Président de la République : elles n'apparaissent plus que comme un « sous-produit » de l'élection présidentielle. Depuis 2002, la campagne des élections législatives, concentrée dans les dernières semaines avant le scrutin, est entièrement déterminée par l'attente de la confirmation de l'élection présidentielle pour « donner une majorité » au nouvel élu, lui « donner les moyens » de gouverner en appliquant le programme sur lequel il s'est fait élire.

Cette dynamique se vérifie lors de chacune des quatre fois jusqu'à ce jour qu'a été expérimenté ce couplage électoral quinquennal. Et ce dès 2002, malgré les circonstances exceptionnelles de la réélection de Jacques Chirac contre Jean-Marie Le Pen. Au surlendemain du premier tour de l'élection présidentielle, le 23 avril 2002, est fondée l'Union pour la majorité

¹⁴⁰ Compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du mardi 19 décembre 2000, *Journal officiel de la République française*, n°104 [1] A.N. (C.R.), 20 décembre 2000, p. 10440.

¹⁴¹ Rapport n°2791 au nom de la commission des lois sur les propositions de loi organique relatives à l'antériorité de l'élection présidentielle par rapport à l'élection législative, par Bernard Roman, député.

présidentielle (UMP) dans l'objectif de soutenir Jacques Chirac au second tour et surtout de conquérir une majorité parlementaire aux législatives de juin. La « majorité présidentielle » du Président réélu ne peut correspondre pourtant ni à son score historiquement bas du premier tour (moins de 20%) ni à celui historiquement haut du second (plus de 82%) ; cela montre le caractère très « instrumental » de la notion de « majorité présidentielle ». L'UMP remporte alors une victoire écrasante et constitue, avec plus de 63% des 577 sièges, le groupe le plus grand de l'histoire des assemblées parlementaires françaises.

On observe la même dynamique après l'élection de chacun des trois Présidents qui se sont succédé après Jacques Chirac, tous les trois avec un parti politique différent, lequel parti obtient à chaque fois une majorité absolue ou quasi-absolue des sièges aux élections législatives. En 2007, en 2012 et en 2017, à chaque fois, la campagne du parti présidentiel aux élections législatives reprend explicitement les thèmes et les symboles de la campagne présidentielle. L'UMP de 2007 affiche « Ensemble pour la majorité présidentielle », en écho au slogan de Nicolas Sarkozy, proclamant « Ensemble, tout devient possible ». De la même manière, au slogan de François Hollande déclarant que « Le changement c'est maintenant » répond l'appel du Parti socialiste de 2012 à « donner une majorité au changement ». Les Images 2.1 et 2.2 montrent combien le parti présidentiel capitalise sur le nouveau Président¹⁴².

Image 2.1. Illustrations de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy et de la campagne législative de l'UMP en 2007. À gauche, l'affiche de campagne officielle du premier tour de l'élection présidentielle du candidat Nicolas Sarkozy. Au milieu, capture d'écran du clip de campagne de l'UMP au second tour des élections législatives de juin 2007 avec le Premier ministre François Fillon (« Avec l'élection du Président de la République, vous avez fixé un cap à la France, mais pour mettre en œuvre son projet, il faut une large majorité d'action ».) À droite, logo de campagne nationale de l'UMP aux élections législatives de 2007.



¹⁴² On reviendra dans le chapitre suivant sur la standardisation et la nationalisation progressive des campagnes individuelles des candidats aux législatives opérées par les partis politiques.

Image 2.2. Logos de la campagne présidentielle de François Hollande et de la campagne législative du Parti socialiste en 2012. En haut sur fond blanc, le slogan et le logo officiels du candidat François Hollande à l'élection présidentielle de 2012. En bas sur fond rouge, la charte graphique officielle de la campagne du Parti socialiste aux élections législatives de juin 2012 ; le logo « Majorité présidentielle avec François Hollande » est reproduit sur les affiches de tous les candidats investis par le PS, y compris les candidats d'autres partis – dont Europe-Écologie Les Verts et le Parti radical de gauche – ayant le soutien officiel du PS dans leur circonscription.



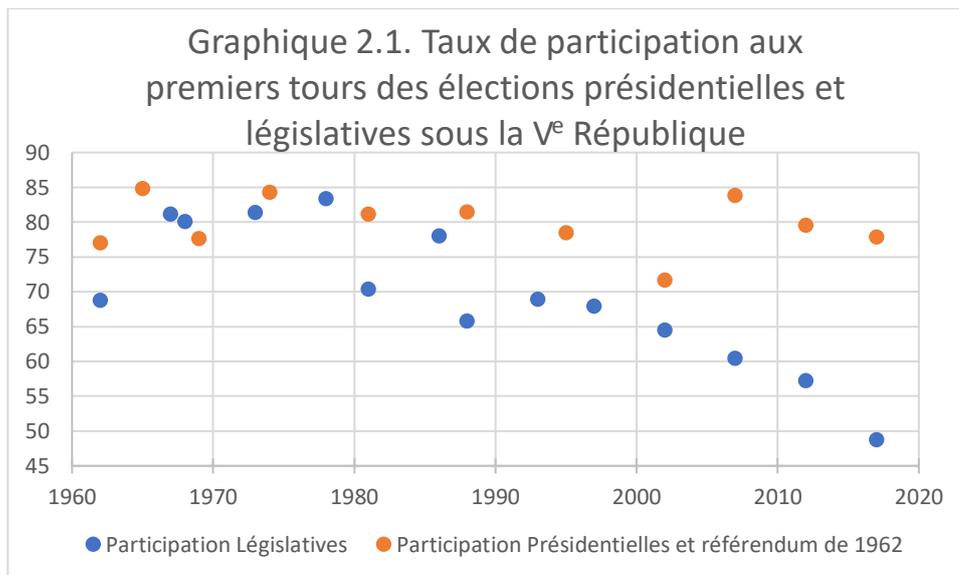
Les élections législatives de 2017 confirment particulièrement bien l'influence de l'élection présidentielle : Emmanuel Macron est élu le 7 mai dans une dynamique de rejet de la candidate du Front national, donc sans garantie d'une majorité absolue « positive » en sa faveur, tout en n'étant soutenu que par un « mouvement » créé l'année précédente, certes rallié par une frange non négligeable du PS mais présentant une majorité de candidats inconnus dans leurs circonscriptions ; pourtant, La République en Marche remporte une majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Comme à chaque fois depuis 2002, le score du parti présidentiel aux élections législatives – même sans prendre en compte ses alliés éventuels – augmente, dans des proportions très variables, le score de premier tour du Président élu quelques semaines auparavant, comme le montre le Tableau 2.3.

Tableau 2.3. Dynamique de l'élection présidentielle sur les législatives depuis le quinquennat

Année	Président élu	Voix au 1e tour	%	Parti majoritaire	Voix au 1e tour	%
2002	Jacques Chirac	5 666 021	19,88%	UMP	8 620 070	33,37%
2007	Nicolas Sarkozy	11 448 663	31,18%	UMP	10 289 737	39,54%
2012	François Hollande	10 272 705	28,63%	PS	7 618 326	29,35%
2017	Emmanuel Macron	8 656 346	24,01%	LREM	6 391 269	28,21%

Nombre et pourcentage des suffrages exprimés obtenus au 1^{er} tour de l'élection présidentielle par le Président élu et au 1^{er} tour des élections législatives par les candidats investis par le parti majoritaire depuis 2002. Source : résultats officiels publiés par le ministère de l'Intérieur.

Le caractère subordonné des élections législatives par rapport à l'élection présidentielle se manifeste clairement par le taux de participation. Toutes les élections subissent une hausse tendancielle de l'abstention, mais le phénomène est flagrant pour les élections législatives et l'écart avec la présidentielle s'accroît depuis le quinquennat comme le montre le Graphique 2.1. Il est d'ailleurs frappant de constater que le taux de participation chute toujours aux législatives lorsqu'elles tiennent lieu de « confirmation » après un précédent scrutin : en 1962 après le référendum gaullien, en 1981 et 1988 après les dissolutions mitterrandiennes, et depuis 2002. De sorte que si le score du parti présidentiel aux législatives est amplifié en pourcentage, il est presque toujours diminué en nombre absolu de suffrages : tout indique une démobilisation large de l'électorat, mais moindre parmi les partisans du Président que parmi ses opposants.



Dans la phase « quinquennale » de la V^e République commencée en 2002, l'élection présidentielle est plus que jamais la seule élection vraiment « centrale » au niveau national, les élections législatives ne servant plus qu'à entériner cette dernière, dans une relative indifférence des médias et des électeurs. Cette situation donne une grande marge d'action au Président pour renforcer son ascendance sur l'ensemble du pouvoir gouvernant, mais aussi qui l'expose davantage et le contraint d'autant plus à défendre son action et gérer « sa » majorité.

3) Un chef d'État gouvernant rendu plus « responsable » par le quinquennat

Le Président de la République est donc dans les faits le véritable chef du pouvoir gouvernant : une réalité que la doctrine constitutionnelle considère soit d'un point de vue « normatif » comme une violation de la Constitution¹⁴³, soit d'un point de vue « pragmatique » comme une pratique certes non prévue par les constituants mais rendue possible par l'agencement constitutionnel¹⁴⁴. La capacité gouvernante du chef de l'État ne vient pas essentiellement de ses importants pouvoirs propres – c'est-à-dire dispensés de contreseing ministériel – même si ces pouvoirs – nomination du Premier ministre, référendum et surtout dissolution – peuvent être utilisés pour construire une majorité autour de lui.

Elle ne provient pas non plus seulement de l'utilisation « extensive » et controversée par la doctrine juridique de ses pouvoirs soumis à contreseing, en l'absence de contraintes et de sanctions. Il en est ainsi du refus de convoquer une session extraordinaire demandée par les parlementaires, de signer des ordonnances présentées par un Gouvernement habilités à les prendre, ou encore de la ratification par référendum d'une loi constitutionnelle non examinée par le Parlement : autant de prérogatives soumises à la critique, mais qu'un Président peut exercer dans les limites de ce qu'il estime ne pas lui être trop politiquement défavorable.

La responsabilité du Président dans l'exercice de ses fonctions, si elle n'est plus restreinte à la « haute trahison » jugée par une Haute Cour de Justice, reste en effet très difficile à mettre en cause. Depuis une révision constitutionnelle de 2007, la destitution du Président peut être prononcée par les deux tiers des membres du Parlement réuni en Haute Cour – qui n'est plus « de Justice » car elle ne peut que destituer et non juger – au motif d'un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Cette procédure plus « politique » que la précédente est cependant très contraignante, en raison de la forte majorité qualifiée demandée, et nécessite donc un large consensus transpartisan¹⁴⁵.

Plus que ses pouvoirs constitutionnels formels, qu'ils soient ou non soumis à contreseing, ce qui fait le pouvoir gouvernant du Président de la V^e République, c'est l'acceptation par le Premier ministre et les membres du Gouvernement de mettre leurs propres prérogatives au service de ses décisions. Que ce soit en période de présidentialisme ou de

¹⁴³ Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, 2012, 187 pages.

¹⁴⁴ Olivier Duhamel, « Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République, ou que la Cinquième République n'est pas ce qu'elle devait être pour ses fondateurs bien qu'ils aient posé en 1958 les éléments constitutifs sans lesquels elle eût été autre et avec lesquels elle devint ce qu'elle était », *Revue française de science politique*, vol. 34, n°4-5, 1984. pp. 615-627.

¹⁴⁵ Ce qui n'est pas sans rappeler la destitution du Président des États-Unis d'Amérique qui nécessite une condamnation par les deux tiers du Sénat.

cohabitation, le Premier ministre reste toujours celui qui coordonne et conduit l'action du Gouvernement¹⁴⁶ et détient les moyens de la mettre en œuvre – direction de l'administration, droit d'initiative législative, pouvoir réglementaire. Le Président ne peut *gouverner* que par « l'intermédiaire » de membres du Gouvernement reconnaissant son autorité : la V^e République en un régime parlementaire « à captation présidentielle », en ce que la politique gouvernementale est « captée » par le chef de l'État¹⁴⁷.

À l'inverse, les cohabitations apportent la démonstration qu'un Président contraint politiquement par l'Assemblée nationale de nommer un Premier ministre opposé à lui n'a plus guère de prise sur le pouvoir gouvernant, en-dehors des marges qui lui sont concédées en politique extérieure ou des quelques capacités de ralentir et d'entraver qu'il parvient à acquérir en politique intérieure. La conséquence logique est que les élections législatives sont bien, dans les faits, les élections les plus déterminantes pour l'attribution du pouvoir gouvernant, même depuis le passage au quinquennat ; à chaque élection présidentielle depuis 2002, si les élections législatives suivantes avaient donné une majorité opposée au Président nouvel élu, celui-ci aurait été politiquement impuissant jusqu'à la fin de son mandat ou jusqu'à ce qu'une dissolution lui donne une majorité de soutien.

De ce point de vue, la centralité de l'élection présidentielle dans la vie politique et surtout la chute de la participation électorale de l'élection présidentielle aux élections législatives constituent de véritables paradoxes, alors que ces dernières pourraient « neutraliser » et même « inverser » le résultat de la précédente. L'élection présidentielle est considérée comme l'élection du chef gouvernant du pays et donc le choix d'une politique gouvernementale dont pourtant seules les élections législatives détermineront la réalisation ; une campagne présidentielle est le moment d'une véritable « illusion collective » acceptée, pendant laquelle des mesures gouvernementales et législatives sont proposées et débattues tandis que les candidats, les partis, les médias font « comme si » elles dépendaient du prochain Président élu, alors qu'elles dépendent juridiquement du Gouvernement et du Parlement.

Mais le simple fait que toute élection présidentielle soit suivie, par tradition et non par obligation constitutionnelle, de la démission du Premier ministre – et de la nomination d'un nouveau chef de Gouvernement, à l'exception de la reconduction de Georges Pompidou en 1965 – même en cas de continuité de la majorité au pouvoir, démontre l'acceptation généralisée

¹⁴⁶ Guy Carcassonne, « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°68, 1994, pp. 31-44.

¹⁴⁷ Armel Le Divillec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », art. cit.

de la logique présidentialiste¹⁴⁸. L'existence d'une majorité parlementaire conforme à la « majorité présidentielle » laisse au Président une large liberté pour nommer un Premier ministre qui lui soit politiquement subordonné, qui tienne sa légitimité de lui et accepte de placer son action gouvernementale sous son autorité. Cela implique aussi l'acceptation d'une responsabilité de fait devant le Président : tous les Premiers ministres ayant démissionné en cours de législature et en cours de mandat présidentiel l'ont fait à la demande du Président – aux seules exceptions de Jacques Chirac en 1976 et de Manuel Valls en 2016.

Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune contrainte politique ne pèse sur le Président de la République au moment du choix de son Premier ministre : la personne chargée de diriger « en son nom » le Gouvernement doit idéalement réunir comme qualités d'une part la loyauté politique envers le chef de l'État tout en ayant d'autre part la légitimité et l'autorité nécessaires pour gouverner et s'imposer auprès de son équipe ministérielle et de la majorité parlementaire¹⁴⁹. On observe que le Président tend à nommer d'abord une personnalité au poids politique solide pour tenir sa majorité avant de le remplacer en cours de mandat par un « collaborateur » plus subordonné politiquement et moins susceptible de s'émanciper de son autorité¹⁵⁰.

Le Premier ministre a souvent été décrit comme le « paratonnerre » et le « fusible » d'un Président positionné comme un chef d'État prenant « de la hauteur », « au-dessus » des contingences politiques, fixant de grandes orientations et chargeant le Premier ministre de la gestion des affaires gouvernementales ordinaires ; en première ligne au Parlement et devant les médias et « l'opinion publique », le chef de Gouvernement serait alors la principale cible des critiques et des insatisfactions ; son remplacement, surtout si sa popularité subit l'usure du pouvoir, permettrait au Président de « rythmer » son mandat présidentiel et de lui donner un « second souffle » politique par l'ouverture d'une nouvelle étape.

La phase quinquennale de la V^e République fait néanmoins sensiblement évoluer ces conceptions. Dès lors que son mandat est aligné sur celui des députés, dès lors qu'une fois sa majorité parlementaire et son Gouvernement installés, la prochaine échéance électorale

¹⁴⁸ Seules des circonstances exceptionnelles peuvent remettre en cause cette pratique bien établie : dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017, la presse s'est faite écho de l'hypothèse que le Premier ministre Bernard Cazeneuve, en cas de victoire improbable de Marine Le Pen, se maintienne en poste dans l'espoir que les élections législatives ne donnent pas de majorité d'extrême-droite. Une hypothèse vivement critiquée tant sur un plan de « stratégie électorale » – en ce qu'elle encouragerait les électeurs du Front national à se mobiliser aux législatives – que comme une supposée violation anti-démocratique de la « logique des institutions ».

¹⁴⁹ Seuls deux Premiers ministres n'ont ni expérience parlementaire ni expérience ministérielle au moment de leur nomination : Georges Pompidou et Jean Castex.

¹⁵⁰ Dominique Damme, « Le "service" du Premier ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles », dans Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République, op. cit.*, pp. 195-222.

nationale est l'élection présidentielle suivante – et non plus le prochain renouvellement de l'Assemblée nationale – le Président-gouvernant se trouve davantage exposé, et davantage incité à assumer plus explicitement et plus directement la direction de la politique gouvernementale, mais aussi la gestion d'une majorité parlementaire dont l'éventuelle reconduction est étroitement liée à l'issue de son quinquennat. D'autant plus lorsque le Président lui-même est un candidat potentiel pour sa réélection ; or, les successeurs de Jacques Chirac sont chaque fois considérés comme « candidats naturels » à un second quinquennat¹⁵¹.

Nicolas Sarkozy en 2007 est le premier Président à revendiquer de tirer pleinement les conséquences du quinquennat, par une activité médiatique plus intense et surtout plus explicitement liée à la politique intérieure, par une relation plus directe et plus ouverte avec la majorité parlementaire et même avec son parti, l'UMP, et par un contrôle plus étroit de l'action menée par ses ministres¹⁵². Une rupture de style que le futur Président assume dès l'annonce de sa candidature à l'été 2006, pour se démarquer de Jacques Chirac : « *Il considère que le président de la V^e République est un arbitre qui rassemble et qui apaise. Je le vois comme un leader qui décide, entraîne et assume.*¹⁵³ » Bien que le premier quinquennat soit constitutionnellement celui commencé en 2002, la « vraie » rupture politique semble s'opérer avec l'élection de 2007, en témoigne Christian Jacob, ministre de Jacques Chirac puis député UMP sous Nicolas Sarkozy, élu président du groupe parlementaire en 2010 :

« *Sarkozy a été le premier Président de la République de quinquennat, en réalité. Parce que Chirac a fait un septennat de cinq ans. [Chirac] a un mode de fonctionnement qui correspond plus à l'esprit de la Cinquième avec le septennat, d'un Président de la République qui se situe au-dessus, sur les grands sujets d'arbitrage, mais qui laisse faire son Premier ministre. [Sarkozy] était un Président de la République beaucoup plus impliqué, y compris dans la vie parlementaire.* »¹⁵⁴

Un changement très révélateur et symptomatique de cette rupture de la pratique présidentielle est la comptabilisation du temps de parole du Président de la République par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Celui-ci impose aux éditeurs de radio et télévision des règles de pluralisme et d'équité médiatique entre Gouvernement, majorité et opposition, mais, conformément à la conception d'un Président « au-dessus des partis », ne comptabilisait

¹⁵¹ La Constitution interdit depuis 2008 plus de deux mandats consécutifs au Président de la République, mais le cas de figure ne s'est encore jamais présenté depuis.

¹⁵² Charles Jaigu et Bruno Jeudy, « Nicolas Sarkozy s'engage sur tous les fronts et invite sa majorité à l'"audace" », *Le Figaro*, jeudi 21 juin 2007 ; Solenn de Royer, « Nicolas Sarkozy, six mois à plein régime », *La Croix*, vendredi 9 novembre 2007.

¹⁵³ Nicolas Sarkozy, *Témoignage*, Paris, XO, 2006, 280 pages, p. 222.

¹⁵⁴ Entretien avec le 18 mai 2016.

pas les interventions du chef de l'État. Conséquemment à la présence médiatique croissante de Nicolas Sarkozy par rapport à ses prédécesseurs et sur ordre du Conseil d'État¹⁵⁵, le CSA prend en compte à partir de 2009 « *celles des interventions du Président de la République qui, en raison de leur contenu et de leur contexte, relèvent du débat politique national* »¹⁵⁶.

La pratique présidentielle de Nicolas Sarkozy suscite certes des réserves jusque dans sa majorité¹⁵⁷ et des critiques de ses opposants – la « présidence normale » promise par le candidat socialiste en 2012 vise notamment à se démarquer de « l'hyperprésidence » de son prédécesseur. Pourtant, François Hollande ne revient pas complètement sur cette implication plus directe du chef de l'État dans la vie politique intérieure ; à la fin de son mandat, le 6 octobre 2016, lors d'un discours à l'Hôtel de Lassay délivrant sa conception des institutions, il dresse le constat d'une nécessité pour le Président d'assumer son action politique sans intermédiaire :

« Quels que soient les ministres et Premiers ministres qui sont censés le protéger, c'est toujours vers le Président de la République que le peuple se tourne, quand il a à demander des comptes. Il ne peut pas rester sur une position qui serait celle que l'on a conçue [...] qui ne regarderait qu'avec une relative complaisance ce qui peut se décider dans l'intendance. Non. Aujourd'hui, tout remonte au Président de la République, même ce qu'il ne connaît pas, même ce dont il n'a pas décidé, même un amendement parlementaire, nuitamment glissé et ne venant pas forcément du Gouvernement. Chacun pense qu'il l'a inspiré. [...] Donc, il y a aujourd'hui, parce que la société a changé, parce que nous sommes dans un rapport d'immédiateté, justement, cette exigence de demander des comptes à celui ou à celle qui a été élu directement au suffrage universel pour diriger le pays. »

Cet engagement présidentiel plus direct dans les affaires politiques trouve une traduction constitutionnelle en 2008, avec le droit du Président de convoquer les deux chambres du Parlement en Congrès pour prononcer un discours, lequel peut être suivi, en son absence, d'un débat ne donnant lieu à aucun vote. L'impossibilité pour le chef de l'État de prendre la parole devant les parlementaires est un héritage de la volonté des monarchistes, pendant l'élaboration des lois constitutionnelles de 1875, de faire du Président une figure « royale » de chef d'État souverain « au-dessus de la mêlée », plutôt qu'un chef de gouvernement parlementaire¹⁵⁸. Or,

¹⁵⁵ Arnaud Leparmentier et Daniel Psenny, « Le temps de parole présidentiel devra être décompté dans l'audiovisuel », *Le Monde*, 9 avril 2009.

¹⁵⁶ Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision, Conseil supérieur de l'audiovisuel.

¹⁵⁷ Solenn de Royer, « Le partage des rôles entre Sarkozy et Fillon divise les députés UMP », *La Croix*, 28 septembre 2007.

¹⁵⁸ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner, op. cit.*, pp. 75-80.

l'article 18 de la Constitution depuis 2008 lui donne une tribune devant le Parlement pour exposer ses orientations gouvernementales.

Si Nicolas Sarkozy et François Hollande n'utilisent qu'une seule fois chacun cette possibilité, respectivement en 2009 et en 2016, dans les circonstances exceptionnelles d'une crise économique ou des attentats terroristes, Emmanuel Macron prend la parole devant le Congrès dès le début de son mandat pour un véritable discours de politique générale, la veille de celui de son Premier ministre ; il renouvelle l'exercice l'année suivante, avec la volonté affichée d'en faire un rendez-vous annuel semblable au « discours sur l'état de l'Union » du Président états-unien. Quoiqu'il y ait renoncé depuis 2019 jusqu'à ce jour, cette « banalisation » de l'exercice par Emmanuel Macron témoigne d'une volonté d'approfondissement de la logique présidentielle « quinquennale » inaugurée par Nicolas Sarkozy.

Cette tendance du Président-gouvernant à être davantage en première ligne et à devoir « rendre des comptes » publiquement de l'action gouvernementale ne s'accompagne certes pas d'une véritable responsabilité politique d'un point de vue constitutionnel : on a déjà vu comme la responsabilité du Président était très lourde à mettre en cause et nécessitait un large consensus parlementaire. La seule « responsabilité politique » du chef de l'État devant le corps électoral dépend de son bon vouloir : depuis le général de Gaulle, aucun Président n'a engagé sa responsabilité sur un scrutin décidé par lui, comme en témoignent particulièrement les deux mandats de Jacques Chirac, unique Président à subir une dissolution ratée (en 1997) ou un référendum perdu (en 2005) sans qu'aucune de ces défaites ne le conduise à la démission.

Direction présidentielle de la politique gouvernementale, implication accrue du chef de l'État dans la gestion politique intérieure classique, lien étroit entre le sort électoral du Président et celui de la majorité parlementaire, « responsabilisation » symbolique mais toujours absence de responsabilité politique, structuration de la majorité parlementaire autour de l'élection présidentielle : tous ces éléments de la pratique de la fonction de Président de la V^e République, renforcés par le passage au quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, ont des effets majeurs sur la nature et les modalités des relations entre le pouvoir gouvernant et le pouvoir parlementaire – et plus exactement la majorité à l'Assemblée nationale.

B. Des rapports hiérarchisés mais coordonnés entre gouvernants et parlementaires

L'existence du phénomène majoritaire transforme la portée et le sens de la rationalisation du régime parlementaire, qui s'en trouve partiellement assouplie mais reste un recours possible pour le Gouvernement (1). La relation entre les gouvernants et les parlementaires – et plus précisément la majorité à l'Assemblée nationale – est une relation hiérarchisée et asymétrique qui cependant n'efface pas le Parlement (2) et ne dispense pas le pouvoir gouvernant de tout un travail de coordination avec sa majorité pour conserver son autorité et faire adopter ses projets dans les meilleurs délais et les meilleures conditions (3).

1) La rationalisation parlementaire transfigurée par le « fait majoritaire »

La rationalisation du régime parlementaire¹⁵⁹ avait comme objectif de protéger le pouvoir gouvernant des divisions et des instabilités parlementaires. L'existence durable de majorités stables à l'Assemblée à partir de 1962, malgré des périodes de fragilité (les divisions intra-majoritaires sous les gouvernements de Raymond Barre, la majorité socialiste relative de la IX^e législature), frappe cette entreprise constitutionnelle d'une certaine « obsolescence », en tout cas dans ses motivations et ses finalités initiales. Le fait est que certaines dispositions sont progressivement, de droit ou de fait, soit abandonnées, soit partiellement « assouplies », notamment lors de la révision de 2008.

La pratique a fait évoluer, sans la faire disparaître, la séparation organique entre Gouvernement et Parlement, instauré en 1958 avec l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire. Cette incompatibilité, inédite dans un régime parlementaire où le cumul entre les deux est plutôt commun – voire nécessaire dans le cas du parlementarisme britannique – coupe le cordon ombilical entre les deux institutions ; l'objectif pour les constituants de 1958 était que les portefeuilles ministériels ne soient plus des trophées aisément accessibles et régulièrement remis en jeu pour les parlementaires, mais des fonctions à plein temps et organiquement séparées.

Cette séparation est amoindrie par le recrutement des ministres dans le personnel parlementaire, malgré les « techniciens » nommés initialement sous Charles de Gaulle, et par l'habitude prise des ministres quittant le Gouvernement en cours de législature d'obtenir la

¹⁵⁹ On entend ici l'expression dans son sens le plus large : non seulement les dispositions constitutionnelles qui encadrent la responsabilité gouvernementale devant le Parlement, mais plus largement toutes les dispositions restreignant les pouvoirs du Parlement et contraignant son fonctionnement et la procédure législative.

démission de leur remplaçant au Parlement pour reconquérir leur siège au bénéfice d'une élection partielle ; un député devenu ministre conserve symboliquement « sa » circonscription. La révision constitutionnelle de 2008 entérine cette pratique en permettant aux anciens ministres de retrouver automatiquement, sans élection partielle, leur siège au Parlement, leur remplacement étant « temporaire ». La coupure organique entre Gouvernement et Parlement demeure, mais est beaucoup moins étanche.

On peut aussi mentionner en ce sens les « missions » temporaires confiées à des parlementaires sur un sujet précis, lesquels peuvent bénéficier de locaux et de personnels des administrations gouvernementales¹⁶⁰ ; ces missions ne peuvent durer plus de six mois, faute de quoi le député perd son siège au profit de son remplaçant – ce qui peut aussi être un effet recherché. Ces missions temporaires, qui connaissent une certaine expansion, peuvent parfois servir à tester un « ministrable » ou au moins à associer les parlementaires aux problématiques et contraintes de l'action gouvernementale.

Le « fait majoritaire » fait perdre une large part de leur intérêt aux encadrements constitutionnels des pouvoirs parlementaires. Meilleur exemple de la « caducité » de certaines dispositions : la « révolution juridique » que devait constituer la définition restrictive du domaine de la loi à l'article 34, séparé du domaine réglementaire, s'est révélé à l'usage être une montagne accouchant d'une souris. La jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁶¹ interprète très largement les matières relevant de la compétence législative et, surtout, considère que la loi peut intervenir dans le domaine réglementaire dès lors que le Gouvernement n'y oppose pas l'irrecevabilité comme le lui permet l'article 41. Or, le « fait majoritaire » limite considérablement la nécessité pour le pouvoir gouvernant de protéger jalousement son propre domaine normatif des empiètements du législateur, puisque la loi est adoptée avec son consentement et même le plus souvent à son initiative.

Il en est de même des limitations draconiennes de la durée des sessions parlementaires : les constituants de 1958 voulaient que le Parlement ne soit pas un organe permanent mais ne siège que pendant un laps de temps bien défini, laissant au Gouvernement une liberté d'action

¹⁶⁰ Voir à ce sujet Gilles Toulemonde, « Les parlementaires en mission à la demande du Premier ministre », *Revue du Droit Public*, LGDJ, Paris / Lextenso (en ligne), 2017, pp.1303-1346.

¹⁶¹ Le renforcement du rôle du Conseil constitutionnel dans la vie politique est une autre évolution fondamentale de la V^e République qui ne relève cependant pas de notre sujet. Rappelons simplement que cet organe conçu comme un « chien de garde de l'exécutif » est devenu un « protecteur des droits » développant une imposante jurisprudence très contraignante pour le législateur et le pouvoir gouvernant. Sur la montée en puissance du Conseil constitutionnel, voir notamment Bastien François, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, pp. 377-404, et Guillaume Drago, Bastien François, Nicolas Molfessis (dir.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1999, 415 pages.

dans l'intervalle. Jusqu'en 1995, l'article 28 de la Constitution prévoit deux sessions ordinaires de trois mois, au printemps et à l'automne, cette dernière principalement consacrée à l'adoption du budget. Mais la loi constitutionnelle de 1995 instaure une session ordinaire unique bien plus longue, d'octobre à juin, au cours de laquelle le Parlement siège de plein droit¹⁶². De plus, les sessions extraordinaires pendant l'été, en juillet voire début août, et pendant la rentrée de septembre, sont devenues très courantes et mêmes systématiques depuis 2007 : autant dire que les assemblées siègent de façon presque ininterrompue. Le fait est qu'un Parlement en session n'est plus une épée de Damoclès au-dessus de la tête du Gouvernement, mais offre au contraire des délais plus larges pour faire adopter des projets de loi.

La question de la maîtrise du temps législatif est justement un domaine où la mainmise du Gouvernement s'est progressivement assouplie dans le texte constitutionnel. En 1958, le Gouvernement a l'entière priorité dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées, pour l'examen de ses projets de loi et des propositions parlementaires de loi acceptées par lui. La révision de 1995 concède une séance par mois à l'ordre du jour fixé par l'assemblée concernée elle-même. Celle de 2008 est plus généreuse : elle pose en principe que l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée, mais donne tout de même de très importantes priorités au Gouvernement, à raison de deux semaines sur quatre ainsi que pour l'examen des textes budgétaires, des textes liés aux états de crise et des textes transmis depuis au moins six mois par l'autre chambre. Le contrôle du Gouvernement sur l'agenda législatif reste donc imposant, mais le partage est évidemment moins risqué pour lui quand il peut compter sur la collaboration active de la majorité parlementaire de l'Assemblée.

C'est aussi en partie le « fait majoritaire » qui rend moins menaçantes les commissions parlementaires : c'est ainsi que l'on a – légèrement – desserré l'étau installé par les constituants de 1958. Ces derniers avaient limité le nombre maximum de commissions permanentes à six dans chaque assemblée, posé le principe de la constitution par défaut d'une commission *ad hoc* pour l'examen de chaque texte à la demande du Gouvernement, et empêché les commissions de modifier les projets de loi gouvernementaux, restreignant leur rôle à proposer des amendements et émettre un avis. L'objectif était d'éviter les commissions parlementaires nombreuses, spécialisées et puissantes des républiques précédentes, capables de concurrencer l'administration et dont les présidents se positionnaient en ministres alternatifs.

Dans les faits cependant, les six commissions permanentes sont devenues, plutôt que les commissions spéciales, la règle et non l'exception. Le constituant de 2008 opère une

¹⁶² Le nombre maximum de jours de séance pendant une session ordinaire est cependant limité à cent vingt.

revalorisation des commissions permanentes en actant cette inversion de priorité, en augmentant leur nombre maximum de six à huit par chambre, et surtout en leur permettant de modifier les projets de loi gouvernementaux, qui sont désormais examinés en séance plénière dans la version adoptée le cas échéant par la commission. Ce changement majeur oblige le ministre concerné, soit à s'impliquer activement dans le travail en commission pour défendre son texte, soit, si besoin, à déposer lui-même des amendements en séance plénière pour rétablir les dispositions modifiées dans la version qu'il souhaite. Bien entendu, l'existence d'une majorité pour le soutenir limite les risques pour le Gouvernement de voir ses projets totalement « dénaturés » par les commissions contre sa volonté.

L'article 49 de la Constitution, relatif aux modalités très encadrées de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale, change de portée avec le « fait majoritaire ». On a vu que la pratique de son alinéa 1^{er} était très fluctuante : la disposition est tantôt délaissée par des Premiers ministres voulant démontrer qu'ils émanent du Président et n'ont pas besoin de l'investiture de l'Assemblée (Georges Pompidou après 1962), tantôt prudemment évitée ou au moins repoussée à un meilleur moment par des Premiers ministres dont la majorité est plurielle et divisée (Raymond Barre) ou seulement relative et incertaine (les gouvernements socialistes de la IX^e législature), tantôt utilisée avec abondance par des Premiers ministres désireux de faire la démonstration de leur légitimité parlementaire (Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac pendant sa cohabitation avec François Mitterrand) ou de faire valider par leur majorité des éléments de leur politique (par exemple Pierre Mauroy).

L'interprétation imposée dès 1962 par Georges Pompidou, selon laquelle le Premier ministre n'est pas tenu d'engager sa responsabilité sur son programme ou une déclaration de politique générale, reste critiquée par une partie de la doctrine juridique. Cependant depuis 1993 – c'est-à-dire depuis le retour, sans discontinuité jusqu'à aujourd'hui, des majorités absolues à l'Assemblée nationale – tous les Premiers ministres ont systématiquement sollicité l'approbation des députés sur une déclaration de politique générale peu après leur nomination, y compris après la reconduction de la même personne à la tête d'un nouveau cabinet ministériel (comme Jean-Pierre Raffarin en avril 2004, François Fillon en novembre 2010 et Manuel Valls en septembre 2014). Le « vote de confiance » est devenu un véritable de « vote d'investiture » de chaque Gouvernement, permettant de démontrer l'existence d'une majorité autour de lui, d'objectiver les contours de cette majorité et d'acter le « contrat » qui la lie au Premier ministre.

Domaine de la loi et du règlement, sessions ordinaires, ordre du jour, commissions permanentes, « vote de confiance » : les différentes restrictions imposées au pouvoir du Parlement par les constituants de 1958 pour protéger la stabilité et l'autonomie

gouvernementales ont perdu largement de leur nécessité avec le phénomène majoritaire et la « fusion politique » qu'il opère entre le pouvoir gouvernant et la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale, d'où des assouplissements plus ou moins larges concédés dans la pratique ou inscrits dans la loi constitutionnelle. Pour autant, la rationalisation parlementaire ne disparaît pas complètement avec le « fait majoritaire » : les dispositions constitutionnelles ou du Règlement de l'Assemblée nationale – dont on a vu qu'il est un véritable « complément » essentiel de la Constitution – restent des armes efficaces pour le Gouvernement afin d'accélérer le processus législatif contre l'opposition voire, le cas échéant, pour contraindre à la discipline une majorité récalcitrante.

L'article 49 alinéa 3 de la Constitution reste une arme utile pour le Gouvernement, même avec le « fait majoritaire » qui devrait lui assurer l'adoption de ses textes sans y avoir recours. Le « 49.3 » présente plusieurs avantages procéduraux ; d'abord, il peut être utilisé à n'importe quel moment et, le cas échéant, mettre fin à la procédure législative pour faire adopter immédiatement l'ensemble du texte avec les amendements retenus par le Gouvernement ; ensuite, il supprime le vote solennel sur le texte et lui substitue un scrutin sur une motion de censure, pour peu qu'elle soit déposée, et qui ne peut rejeter le texte – en renversant le Gouvernement par la même occasion – qu'avec une majorité absolue des membres de l'Assemblée, soit un seuil plus élevé qu'une simple majorité négative des suffrages exprimé.

Ces caractéristiques font du « 49.3 » une arme particulièrement efficace : d'abord, même lorsque le Gouvernement ne craint pas spécialement le rejet d'un texte, il permet cependant de mettre en échec l'obstruction de l'opposition en arrêtant net l'examen des articles et des amendements déposés ; ensuite et surtout, il permet – comme on a déjà largement pu le voir concernant la « fronde » socialiste – de trancher des conflits irréductibles entre les composantes d'une majorité en réduisant le choix à une seule dimension : l'appartenance à la majorité ou à l'opposition¹⁶³. Tant que les députés de la majorité ne se résolvent pas à voter la censure du Gouvernement, ils ne peuvent que laisser faire l'adoption du texte dans les conditions voulues par lui.

On a vu comme cette disposition était massivement utilisée par les gouvernements socialistes à majorité relative de la IX^e législature, profitant de la réticence des communistes à s'associer à la droite pour censurer un gouvernement. Sous le quinquennat de Jacques Chirac, Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin l'utilisent en tout trois fois pour trois textes : la réforme du mode de scrutin des élections régionales et européennes, de la décentralisation et

¹⁶³ C'est aussi ce que démontre John Huber, *Rationalizing Parliament*, *op. cit.*, notamment aux chapitres 4 et 5.

enfin la loi créant le « contrat première embauche » avec période d'essai de deux ans à destination des moins de 25 ans. L'usage du « 49.3 » est chaque fois motivé par la volonté de mettre fin à l'obstruction de l'opposition parlementaire – mais aussi, dans le dernier cas notamment, de faire taire des réticences dans la majorité UMP.

Jamais utilisé par François Fillon, unique Premier ministre de Nicolas Sarkozy, l'engagement de responsabilité sur un texte est encadré par la révision constitutionnelle de 2008, qui limite son utilisation aux projets de lois budgétaires initiales – pour l'État et la Sécurité sociale – et à un autre texte par session – et à toutes les lectures de ces textes devant l'Assemblée. On a vu que Manuel Valls est le premier chef de Gouvernement à faire pleinement usage de cette possibilité pour un texte autre que budgétaire lors de chacune des sessions ordinaires 2014-2015 et 2015-2016, et que ce recours correspond pleinement à la volonté de surmonter les divisions de la majorité. Son usage par Édouard Philippe pour la réforme des retraites en 2020 correspond davantage à un usage « accélérateur » contre l'opposition.

Si le « 49.3 » reste l'instrument le plus efficace du pouvoir gouvernant pour contraindre sa majorité à accepter un texte en l'état, faute de le renverser, le « vote bloqué » de l'article 44.3 de la Constitution remplit des fonctions similaires¹⁶⁴ : il permet en effet au Gouvernement de présenter aux parlementaires un choix de « tout ou rien », en sollicitant un vote unique sur tout ou partie des dispositions d'une loi et des amendements sélectionnés par lui. D'usage plus « ordinaire » et moins solennel, puisqu'il ne met pas en cause la responsabilité du Gouvernement, le « vote bloqué » contraint néanmoins les députés de la majorité à accepter des dispositions législatives « en bloc », donc à laisser passer des éléments controversés, à défaut de se résoudre à rejeter entièrement d'autres dispositions importantes et souhaitées.

L'habilitation à légiférer par ordonnances est une autre possibilité constitutionnelle prise par les gouvernements même soutenus par une majorité : elle leur donne la possibilité d'édicter des normes dans le domaine de la loi en évitant les contraintes de la délibération parlementaire pour chacune d'elles ; l'adoption d'une simple loi d'habilitation représente un important gain de temps. D'après les chiffres de la presse, l'utilisation des ordonnances a très fortement augmenté au cours des vingt-cinq dernières années¹⁶⁵ : de 0,8 ordonnance par mois sous Charles de Gaulle et encore moins jusqu'à François Mitterrand, la moyenne est passée à 2 ordonnances par mois sous Jacques Chirac, 2,8 sous Nicolas Sarkozy, 4,6 sous François Hollande et enfin 3,5 pendant les deux premières années de la présidence Macron.

¹⁶⁴ Cette disposition est également analysée par John Huber, *ibid.*

¹⁶⁵ Mathilde Damgé, « Emmanuel Macron champion du recours aux ordonnances... derrière François Hollande », *Le Monde*, 11 juin 2019.

Il faut enfin souligner comme le Règlement de l'Assemblée nationale complète les avantages procéduraux détenus par le Gouvernement. Deux dispositions sont particulièrement importantes. La « réserve des votes », déjà évoquée, permet au Gouvernement de retarder le vote sur les amendements et articles en discussion, en préparation d'un éventuel « vote bloqué » ou en attendant une répartition plus avantageuse des forces en présence dans la salle des séances. Plus efficace encore : le droit de demander en fin de lecture d'un texte une « seconde délibération »¹⁶⁶ sur un article, qui donne au Gouvernement une occasion de revenir sur le vote d'un amendement adopté sans son accord et de faire « rectifier » ce vote. Bref : si la rationalisation parlementaire n'est plus indispensable à la survie du Gouvernement, elle lui facilite le contrôle de la procédure législative grâce à la subordination de sa majorité.

2) Une relation hiérarchisée et asymétrique mais non unilatérale

Loin du modèle « légicentriste » faisant du Parlement la source première de la légitimité et des décisions politiques, la « collaboration des pouvoirs » instaurée par la Constitution de la V^e République entre Gouvernement et Parlement – ce dernier étant dominé par la majorité de l'Assemblée nationale – est une relation asymétrique dans laquelle la majorité parlementaire est un partenaire politiquement subordonné, compte tenu des conditions d'émergence du phénomène majoritaire. Non seulement le Parlement est « concurrencé » par l'existence d'une légitimation électorale distincte, puisque le chef de l'État est issu du suffrage universel direct et domine le pouvoir gouvernant, mais on a vu la primauté acquise par l'élection présidentielle sur les élections législatives, renforcée par le quinquennat et le calendrier électoral.

La majorité parlementaire sous la V^e République ne possède pas la « fonction élective » que possèdent classiquement les assemblées dans les régimes parlementaires. Le fait que le régime ait été fondé sur le postulat que l'Assemblée ne serait pas capable de faire émerger une majorité stable, d'où pourrait émerger un gouvernement qui en tirerait sa légitimité, a des conséquences ; si un phénomène majoritaire est apparu, c'est avec des majorités formées autour d'un pouvoir gouvernant préexistant. À la seule exception des périodes de cohabitations, que le quinquennat vise à rendre improbables, la majorité parlementaire procède politiquement du pouvoir gouvernant bien plus que l'inverse, y compris pour ce qui est de la désignation du chef de Gouvernement responsable devant elle.

¹⁶⁶ À ne pas confondre avec la « seconde lecture » qui intervient après retour du texte du Sénat.

Il suffit de rappeler que la nomination du Premier ministre découle de l'élection présidentielle et parfois même sans avoir encore de base parlementaire. C'est déjà le cas en 1981 et 1988 quand François Mitterrand nomme un Premier ministre socialiste malgré une majorité parlementaire de droite qu'il s'empresse de dissoudre. C'est aussi le cas à chaque alternance depuis 2002, lorsque le Président Chirac, après sa réélection, ou les Présidents Hollande et Macron, après leur investiture, nomment un Premier ministre issu de ce qui est encore l'opposition parlementaire avant que celle-ci ne devienne majoritaire aux élections législatives¹⁶⁷. Le Premier ministre n'est alors pas un chef gouvernemental issu d'une majorité qu'il aurait conduit à la victoire, mais l'émissaire du chef de l'État chargé d'expédier les affaires courantes et de conquérir pour lui une majorité législative qui permette sa reconduction.

Et surtout, bien sûr, contrairement aux régimes parlementaires classiques, le véritable chef du pouvoir gouvernant est hors de portée de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement alors qu'il détient un droit discrétionnaire de dissolution de l'Assemblée nationale. La majorité parlementaire est politiquement dépendante d'un chef d'État ayant sa légitimité propre, dont elle procède électoralement qui possède sur elle un moyen de pression tandis qu'elle-même ne peut mettre en cause sa responsabilité politique. La majorité ne peut pas changer de chef gouvernant en cours de la législature dans les mêmes conditions que peuvent le faire les majorités parlementaires européennes en changeant de Premier ministre : cela impliquerait d'entrer en conflit avec un Président intouchable qui a « fait » son élection et qui peut mettre fin au mandat de l'Assemblée sans risquer le sien.

Dépourvue de la « fonction élective », l'Assemblée nationale est aussi largement concurrencée et même dominée dans sa fonction législative : si le Parlement est formellement l'auteur de la loi puisqu'il la vote, comme la Constitution le précise depuis 2008, il n'en est pas pour autant le principal initiateur ou rédacteur. Dans un mouvement convergent cette fois avec la plupart des démocraties parlementaires, le Gouvernement est devenu un véritable législateur. L'important n'est pas seulement la répartition des lois d'origine parlementaire ou gouvernementale – ces dernières constituant la grande majorité des lois adoptées, tant en quantité qu'en substance – mais surtout la transformation du « pouvoir exécutif » en un véritable « pouvoir gouvernant » qui détermine l'agenda politique national et élabore et exécute son propre plan d'action qui n'est pas le produit de la volonté parlementaire.

¹⁶⁷ Jean Pierre-Raffarin en 2002 et Édouard Philippe en 2017 sont nommés alors que le PS est le parti majoritaire de la législature sortante et Jean-Marc Ayrault est nommé en 2012 quand l'UMP domine l'Assemblée en fin de mandat. L'exemple de 2007 est différent puisque le nouveau Président est issu de la majorité sortante ; il n'en reste pas moins évident que la nomination de François Fillon procède du chef de l'État et non des députés.

La V^e République consacre la montée en puissance de ce pouvoir désormais « gouvernant » : elle est fondée sur la valorisation de l'expertise et de la compétence techniques contre la délibération et les idéologies¹⁶⁸, appuyé sur la figure du haut fonctionnaire – à la fois par l'importance de la haute administration dans la prise de décision politique et par l'accès aux responsabilités politiques de hauts fonctionnaires. Et cela se traduit par un déséquilibre majeur des ressources techniques et de recours à l'expertise entre le Gouvernement et le Parlement, malgré l'existence d'un corps d'administrateurs parlementaires formés et recrutés comme les hauts fonctionnaires, mais dont le nombre ne peut rivaliser avec les moyens dont disposent les ministres. Un ancien membre des cabinets de Manuel Valls, ayant également travaillé à l'Assemblée nationale, témoigne de cette asymétrie importante :

*« Derrière un cabinet ministériel, il y a toute une administration, il y a des milliers de gens ... Et puis dans toute l'administration, vous posez la question sur telle taxe payée par 50 personnes en France, et bien vous avez le spécialiste de cette taxe qui fait ça toute la journée. Alors que l'administrateur parlementaire, quand bien même il a le niveau ÉNA, n'est pas spécialiste de cette taxe, ils n'ont pas les mêmes effectifs. On peut activer sur chaque point précis le spécialiste du sujet. Donc il y a totalement une asymétrie. »*¹⁶⁹

La loi n'est que l'un des instruments juridiques nécessaires à l'implantation de la politique gouvernementale. Toutes les décisions prises et annoncées par le pouvoir gouvernant sont réputées acquises et doivent être exécutées dans les meilleurs délais, y compris leur traduction législative. D'où la perception d'une « chambre d'enregistrement » faite pour ratifier les décisions gouvernementales ; tout rejet d'un projet de loi ou toute évolution non prévue est considérée comme un dysfonctionnement institutionnel et un affaiblissement de l'autorité gouvernante plutôt que l'expression libre de la délibération parlementaire. Un ancien conseiller du groupe socialiste à l'Assemblée nationale explique ainsi cette perception générale :

*« Regarde dans les médias : quand le Parlement décide de faire un peu différemment que ce que le Gouvernement avait prévu dans un projet de loi, on dit "grande régression, le Parlement a tordu le bras du Gouvernement" ! Comme si c'était une catastrophe. [...] C'est parce que tout le monde, dans les champs politique et médiatique, a intériorisé le fait que le Parlement était un potentiel obstacle. Soit un ratificateur, soit un obstacle. On ne se dit pas qu'il pourrait être un contributeur. »*¹⁷⁰

¹⁶⁸ Delphine Dulong, *Moderniser la politique*, op. cit. Voir aussi la synthèse faite par Bastien François, *Le régime politique de la V^e République*, op. cit., spécialement le chapitre 1 : « L'ère des technocrates ».

¹⁶⁹ Entretien avec un ancien membre du cabinet de Manuel Valls le 19 novembre 2019.

¹⁷⁰ Entretien avec Antonin Gregorio le 9 juin 2016.

Or, la « majorité présidentielle », élue sur le nom du chef de l'État, est réputée recevoir mandat de faire du Parlement un ratificateur et non un obstacle, de soutenir le Président et son Gouvernement pour « lui donner les moyens » de sa politique ; faisant ainsi de la majorité parlementaire la « représentante » du pouvoir gouvernant au Parlement, son allié pour contrôler l'institution parlementaire et la mettre à son service. C'est déjà cette fonction que les dirigeants de l'UNR assignent à leurs députés dès la I^{ère} législature : être « les godillots du général », du nom de cette chaussure militaire française du XIX^e siècle ainsi devenue, dans les années 1960, le symbole des députés fidèles au Président de Gaulle¹⁷¹ ; l'expression sert depuis à désigner les parlementaires disciplinés assurant la « bonne marche » de la politique gouvernementale.

La conception dominante du Parlement sous la V^e République n'est donc pas celle de la représentation nationale qui serait la source de la légitimité du pouvoir et de l'orientation politique gouvernementale, mais un organe servant à valider des décisions gouvernementales prises en-dehors de lui par un pouvoir gouvernant autonome, les députés de la majorité parlementaire, « redevables » de leur élection au chef de l'État, devant se faire les transpositeurs fidèles du programme présidentiel, qui constitue la « charte de leur action » pour reprendre les mots du message du Président à l'Assemblée élue en 1981.

On comprend donc que la relation entre pouvoir gouvernant et majorité parlementaire soit une relation hiérarchisée et que le capital politique soit concentré entre les mains du premier au détriment de la seconde. Les fonctions gouvernementales constituent un trophée beaucoup plus désirable dans une carrière politique qu'une fonction parlementaire dévalorisée. Cette hiérarchie est par exemple clairement exprimée par Jean-François Copé, ancien ministre de Jacques Chirac de 2002 à 2007 et devenu président du groupe UMP à l'Assemblée nationale en 2007 : il explique avoir longtemps considéré le député « *comme un homme ou une femme politique qui a raté sa carrière* »¹⁷² et avoir été, à sa nomination au Gouvernement en 2002, « *ravi de ne plus être député* » pour passer du « *bon côté, celui où l'on se sent vraiment utile et où l'on se croit influent. Celui où l'on a les moyens de travailler, avec une véritable équipe de collaborateurs, une administration et une visibilité médiatique. Celui où on peut donner un avis qui pèse sur des vraies décisions pour l'avenir du pays.* »¹⁷³

La valeur relative du mandat parlementaire peut aussi s'apprécier à l'aune des candidatures – ou plutôt des non-candidatures – des députés sortants aux élections législatives

¹⁷¹ Antoine de Baecque, *Les Godillots. Manifeste pour une histoire marchée*, Paris, Anamosa, 2017, 255 pages. On reviendra au chapitre cinq sur cette expression et les conceptions institutionnelles qu'elle recouvre.

¹⁷² Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément*, Paris, Albin Michel, 2009, 272 pages, p. 21.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 26.

de 2017. Ces élections marquent le début de l'application pour les députés de la loi interdisant le cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive dans une collectivité territoriale ; à cette occasion, 224 députés soit près de 39% ne sont pas candidats à leur réélection – contre environ la moitié cinq ans auparavant – parmi lesquels 28% à l'issue de leur premier mandat. Si l'entrée en vigueur de la loi sur le non-cumul des mandats n'est pas la seule raison de ces départs nombreux et précoces, il ressort des enquêtes à ce sujet¹⁷⁴ que, pour les députés sortants ayant eu à choisir, le mandat à la tête d'une collectivité territoriale l'a emporté le plus souvent : le pouvoir de décider et d'agir dans une fonction exécutive, même locale, s'avère plus valorisant et gratifiant qu'un mandat parlementaire national¹⁷⁵.

Malgré cette hiérarchie entre Gouvernement et Parlement, la réalité de la collaboration entre les deux doit être nuancée : quoique dominée, l'Assemblée nationale n'est pas pour autant totalement impuissante et passive. Même si le rapport de force est très asymétrique en faveur du pouvoir gouvernant dont la majorité parlementaire est politiquement dépendante, le premier a tout de même lui aussi réciproquement besoin de la seconde. Que les députés de la majorité soient élus au nom du soutien au chef de l'État ne dispense pas le pouvoir gouvernant d'entretenir sa domination pour faire consentir la majorité à sa subordination.

Le « fait majoritaire » représente certes un avantage considérable pour le pouvoir gouvernant – assurée de sa stabilité et de l'adoption de ses projets de loi le plus conformément possible à sa volonté – *pour autant* qu'il conserve son autorité sur la majorité et que celle-ci conserve sa cohésion et sa discipline en sa faveur. Là où les majorités fluctuantes et circonstancielles des républiques précédentes pouvaient donner une certaine marge de manœuvre aux cabinets ministériels successifs, pour orienter la politique gouvernementale dans plusieurs directions avec des majorités alternatives, la bipolarisation et le « durcissement » des frontières partisans font que le pouvoir gouvernant est en quelque sorte « enfermé » dans le cadre d'une seule même majorité possible tout au long d'une législature. Autrement dit, l'existence d'une majorité absolue et stable contraint autant qu'elle habilite.

À cet égard, la politisation et même la « partisanisation » de l'élection présidentielle est à double tranchant : elle donne une base parlementaire solide au chef de l'État, mais est aussi une contrainte. L'existence d'un « programme présidentiel », quand bien même il s'agit du programme personnel du candidat à l'Élysée et non strictement celui de son parti, contrebalance nécessairement la conception du Président prenant librement ses décisions face aux

¹⁷⁴ Aube Richebourg et Juliette Ducoulombier, « Faux départs », blog des invités de Mediapart, 8 juin 2017.

¹⁷⁵ Cela se vérifie aussi au cours de la législature : Stéphane Duguet, « Assemblée : ces suppléants qui ne veulent pas suppléer », *Libération*, 25 août 2020.

circonstances au nom d'un intérêt général que lui seul peut percevoir : les promesses et engagements électoraux constituent des ressources politiques pour la majorité parlementaire sur lesquelles s'appuyer pour formuler des revendications et demander des comptes.

La dépendance politique de la majorité n'est pas une assurance de discipline progouvernementale à toute épreuve : certes, les députés de la majorité dont le sort politique et électoral est lié au Président de la République sont incités à vouloir « sa réussite » ; mais son autorité repose alors sur sa capacité à faire gagner électoralement son « camp », sa perte de popularité et donc la dévalorisation de son crédit politique électoral peuvent affaiblir son « pouvoir charismatique ». Ensuite, même si cette dépendance politique et électorale incite la majorité à la solidarité avec le Président et son équipe ministérielle, elle ne garantit pas pour autant un soutien passif et mécanique au quotidien lors de chaque scrutin sur chaque amendement, chaque article ou même chaque texte législatif.

Le déséquilibre entre les pouvoirs gouvernant et parlementaire fait l'objet de dénonciations : la thématique de la « revalorisation du Parlement » s'est imposée dans le débat public, particulièrement après l'instauration du quinquennat. C'est ainsi « l'hyperprésident » Nicolas Sarkozy qui promulgue au début de sa présidence la plus large révision de la Constitution depuis 1958 – et la dernière à ce jour – dont l'une des motivations clairement revendiquées est de renforcer les pouvoirs législatifs, de contrôle et d'évaluation du Parlement. Autant de pouvoirs qui restent certes limités par la discipline de la majorité, mais qui sont néanmoins disponibles et témoignent de velléités au moins symboliques de rééquilibrage.

Le « cycle des quinquennats » ouvert en 2002, malgré la dynamique renforcée de présidentialisation de la vie politique et des élections législatives, n'est pourtant pas marqué par une discipline accrue des majorités parlementaires successives : celles-ci sont chaque fois fragilisées par l'impopularité grandissante du Président de la République, leurs défaites aux élections locales et européennes, et connaissent des tensions et des divisions plus ou moins importantes. Or le chef de l'État doit nécessairement tenir compte de la majorité parlementaire dont le mandat est étroitement lié au sien et sur laquelle il doit conserver son autorité pour exercer son pouvoir jusqu'à la fin du quinquennat.

Le choix du Premier ministre, institutionnellement au contact direct du Parlement, n'en est que davantage politiquement contraint. La nomination de François Fillon en 2007 par Nicolas Sarkozy répond à la nécessité, déjà exposée, de nommer une personnalité ayant un poids politique suffisant au sein de la majorité ; or, sa reconduction en novembre 2010, au moment où le Président envisage alors son remplacement par son ministre de l'Environnement Jean-Louis Borloo, n'est pas étrangère aux préférences exprimées dans le groupe UMP à

l'Assemblée nationale en faveur de François Fillon. À l'inverse, que la nomination en cours de mandat par François Hollande d'un Premier ministre certes populaire mais traditionnellement minoritaire au PS en la personne de Manuel Valls n'est pas sans rapport avec le durcissement ultérieur des lignes de fractures dans le groupe socialiste.

La relation politiquement hiérarchisée entre le pouvoir gouvernant et la majorité parlementaire ne signifie donc pas que la discipline de cette dernière soit acquise mécaniquement et passivement. Si le passage par le Parlement n'est qu'une étape de la mise en œuvre de la politique gouvernementale, celle-ci n'est pas une simple formalité, et le Gouvernement doit engager tout un travail politique de coordination avec sa majorité parlementaire, pour que l'adoption de la loi soit la plus rapide et la moins tumultueuse possible.

3) Le nécessaire travail politique de coordination de la majorité

L'étape du travail législatif au Parlement est un relatif angle mort de l'analyse de l'action publique, en grande partie en raison de la perception du Parlement comme une simple « chambre d'enregistrement » des volontés présidentielles et gouvernementales ; le Parlement est pourtant bien un acteur qui compte dans la procédure d'adoption des projets de loi et, même si le phénomène majoritaire permet une convergence politique entre le pouvoir gouvernant et la majorité parlementaire, cela ne dispense pas le premier de trouver des espaces de dialogue avec sa majorité et de désigner des acteurs institutionnels consacrés à cette tâche¹⁷⁶.

Ce besoin de coordination répond notamment à deux impératifs : la gestion du temps et la préservation des équilibres d'un projet. Le temps est un enjeu précieux pour le Gouvernement, engagé sur un programme qu'il doit mettre en œuvre en remplissant le calendrier législatif de la façon la plus optimale. Le partage de l'ordre du jour avec la révision de 2008 rend d'autant plus importante la bonne collaboration du Gouvernement avec le groupe majoritaire¹⁷⁷. Un ancien membre du cabinet d'un ministre chargé des Relations avec le Parlement témoigne ainsi du travail à plein temps que nécessite la gestion de l'agenda législatif :

¹⁷⁶ Nous avons déjà longuement développé cette question de la coordination législative avec Claire Bloquet dans « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », art. cit. Je reprends ici une partie des données utilisées dans cet article.

¹⁷⁷ La littérature internationale souligne combien est décisif le contrôle de l'agenda législatif pour un gouvernement : voir Herbert Döring, « Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda », in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, op. cit., pp. 223-247, et Bjørn Erik Rasch, « Institutional Foundations of Legislative Agenda-Setting », in Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, op. cit., pp. 455-481.

« Quand je dis à mes amis : "On est huit, ou on est quatre, pour fixer l'ordre du jour des assemblées", ils me disent : "Mais quatre personnes à plein temps pour ça ?". Eh oui, ça prend beaucoup de temps parce qu'il y a beaucoup de paramètres : il y a une trentaine de personnes au gouvernement qui veulent que leur texte soit examiné le plus vite possible, il y a huit commissions, il y a 577 députés, donc 577 personnes qui ont leur propre PPL [proposition de loi], leur propre agenda, et puis toute l'administration qui rédige derrière et n'est pas toujours forcément prête, donc ça prend beaucoup de temps. »¹⁷⁸

Outre la rapidité de la procédure législative, l'autre grande préoccupation du pouvoir gouvernant est de faire adopter ses projets dans la version la plus conforme à la sienne, que le passage au Parlement bouleverse le moins possible les équilibres politiques délicats ayant présidé à l'élaboration d'un texte. Comme l'explique un ancien membre du cabinet de Manuel Valls à Matignon¹⁷⁹, les relations entre le Gouvernement et le Parlement sont marquées par un problème structurel : lorsque le premier dépose un projet de loi, celui-ci est l'aboutissement d'un long processus de négociations avec des partenaires extérieurs – syndicats, groupes d'intérêts, associations – d'arbitrages interministériels et d'examen juridique par le Conseil d'État ; alors que pour le second, le dépôt d'un projet de loi n'est que le début du processus d'examen parlementaire. Le Gouvernement tend à considérer que son texte a atteint un point d'équilibre optimal qui ne doit pas être remis en cause, tandis que les parlementaires, s'ils ne sont pas associés en amont, risquent de se sentir mis devant le fait accompli.

À tout cela s'ajoute un impératif politique de démonstration d'unité : le pouvoir gouvernant a tout intérêt à présenter, au moins en façade, l'image de l'unité et d'une harmonie la plus parfaite possible avec sa majorité parlementaire, face à l'opposition, devant les médias et « l'opinion publique ». On a déjà mentionné combien la valorisation de l'efficacité de la décision gouvernementale allait de pair avec la dévalorisation de la délibération parlementaire et des divisions partisans : les désaccords publics dans le camp majoritaire apparaissent comme des dysfonctionnements portant atteinte à l'autorité et la crédibilité politiques du pouvoir gouvernant. L'existence d'une majorité parfaitement unie, cohérente et disciplinée pour adopter les projets gouvernementaux est considérée à l'inverse comme une démonstration de force électoralement rentable.

Certes, le Gouvernement dispose des armes de rationalisation pour contraindre sa majorité¹⁸⁰, en particulier le « vote bloqué » et surtout l'outil radical du « 49.3 ». L'usage de

¹⁷⁸ Entretien en compagnie de Claire Bloquet le 21 juin 2019.

¹⁷⁹ Entretien le 19 novembre 2019, déjà cité.

¹⁸⁰ Du moins tant que celle-ci ne se résout pas à rejeter purement et simplement ses textes, voire à le renverser.

ces outils de coercition représente cependant un coût politique : ils démontrent son échec à convaincre et rassembler sa majorité sur le fond plutôt que par la menace et apparaissent davantage comme un pis-aller face aux divisions et une démonstration d'autoritarisme¹⁸¹. Il suffit de se rappeler combien ses six usages du « 49.3 » pour deux textes ont été coûteux pour l'image politique de Manuel Valls, au point que, pour s'en détacher, il propose la suppression pure et simple de cette disposition lors de sa candidature à la primaire présidentielle socialiste de 2017. Les armes de rationalisation sont à double tranchant pour le Gouvernement : tout est affaire d'arbitrage entre les gains de procédure qu'ils apportent – raccourcissement des délais et maîtrise du contenu du texte adopté – et les coûts politiques et électoraux d'imposer publiquement ses décisions à une majorité divisée.

Pour toutes ces raisons, le passage d'un projet de loi par le Parlement n'est pas une étape négligeable de l'action gouvernementale. Le « fait majoritaire » implique certes l'existence d'un « bloc » parlementaire dont les élus sont dans le même « camp » que le pouvoir gouvernant et partagent avec lui – au moins partiellement – des intérêts électoraux et idéologiques ; mais cette « fusion politique » ne transforme pas les deux institutions en un acteur unique. Yves Colmou, inspecteur général de l'administration, membre de plusieurs cabinets ministériels et notamment conseiller politique de Manuel Valls de 2012 à 2016, estime que « *l'attention portée au Parlement doit donc être permanente et le savoir-faire des ministres et de leurs conseillers parlementaires est très inégal. C'est pourtant une fonction de plus en plus importante.* »¹⁸² Un autre ancien membre du cabinet Valls souligne combien l'apparence d'unité offerte par le « fait majoritaire » est le fruit d'un travail parfois invisible de l'extérieur :

« *Quand bien même, à l'extérieur, on pourrait croire que les choses se passent bien, que le fait majoritaire s'applique, qu'il n'y a pas de tensions, en réalité, le quotidien de la relation exécutif-Parlement, est un quotidien hyper complexe. C'est-à-dire que même si, formellement et au bout du process, on voit que les lois sont adoptées, qu'il n'y a aucun problème et qu'on n'est pas dans le conflit politique qu'on a vu sous la majorité précédente, c'est quand même une incompréhension initiale, originelle, entre le rôle du Parlement et le rôle du Gouvernement, et les attentes réciproques de l'un vers l'autre.* »¹⁸³

¹⁸¹ Un ancien conseiller de Premier ministre reconnaît ainsi : « *Il est toujours possible d'utiliser le 49.3 mais c'est brutal. Le premier imbécile venu peut le faire. Le 49.3 n'est pas un signe de force mais un aveu d'échec.* ». Cité par John Huber, *Rationalizing Parliament*, op. cit., p. 119, traduit de l'anglais : « *It's always possible to use 49.3, but to do so is brutal. The first idiot to pass by could do that. [Article] 49.3 is not a sign of force, but rather an admission of failure.* ».

¹⁸² Entretien avec Yves Colmou réalisé par Sylvain Antichan et Julie Le Mazier, « Cinq évolutions en cabinet ministériel depuis 1982 », *Revue française d'administration publique*, n°171, 2019, pp. 763-766, p. 766.

¹⁸³ Entretien le 19 novembre 2019, déjà cité.

Le Gouvernement dispose de quelques moyens d'incitations individuelles envers les députés. La perspective d'accéder à ces postes ministériels si valorisés, fut-ce un simple secrétariat d'État, peut encourager des membres de la majorité à se solidariser de l'action gouvernementale ; les missions temporaires déjà évoquées sont aussi une rétribution possible, voire un préalable à une promotion ultérieure. Le pouvoir gouvernant peut aussi utiliser son pouvoir réglementaire – voire des dispositions législatives – pour accorder des « faveurs » à la circonscription d'un élu, ce que la littérature anglo-saxonne appelle des « *pork barrels* »¹⁸⁴. Mais ces démarches ciblées forcément restreintes ne dispensent pas d'une coordination politique collective avec la majorité parlementaire dans son ensemble.

Cette coordination passe non seulement par des rencontres intra-partisanes « formelles », notamment avec la présence possible des membres du Gouvernement lors des réunions du groupe majoritaire ou encore devant les instances des partis de la majorité, mais aussi par des espaces informels de discussions interpersonnelles. Dès les premières années du régime, les Premiers ministres Michel Debré et surtout Georges Pompidou reçoivent aux heures de la pause déjeuner les présidents des assemblées et des groupes parlementaires¹⁸⁵. Ces réunions informelles fréquentes deviennent progressivement de véritables traditions jusqu'à pratiquement apparaître comme des rendez-vous officiels.

À partir de l'alternance de 1981, les « petits-déjeuners de la majorité » sont particulièrement relevés par la presse, le Président recevant le Premier ministre et le Premier secrétaire du Parti socialiste, parfois le Président de l'Assemblée et le président du groupe socialiste et éventuellement certains ministres¹⁸⁶. Au fil des alternances et des cohabitations, ces réunions hebdomadaires se poursuivent et s'installent le mardi matin, début de la semaine parlementaire, principalement à Matignon, parfois de nouveau à l'Élysée sous Nicolas Sarkozy¹⁸⁷, ou transposé en un dîner le soir même sous François Hollande¹⁸⁸. Sous la présidence d'Emmanuel Macron, le « petit-déjeuner de la majorité » apparaît en toute lettre dans l'agenda du Premier ministre Édouard Philippe puis Jean Castex le mardi matin à Matignon, avant la réunion du groupe LREM à l'Assemblée nationale, preuve de son institutionnalisation.

¹⁸⁴ Cyril Benoît, Olivier Rozenberg, « Les Legislative Studies : de l'art de couper des bûches et de collectionner les barils de porc », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., pp. 303-342.

¹⁸⁵ Delphine Dulong, « Maîtriser le temps pour asseoir son pouvoir. Comment Michel Debré et Georges Pompidou sont devenus Premiers ministres », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 226-227, n°1, 2019, p. 72-85.

¹⁸⁶ Jean-Yves Lhomeau, « Un attelage qui va parfois à hue et à dia », *Le Monde*, 6 mai 1982.

¹⁸⁷ Samuel Potier, « Sarkozy préside le petit-déjeuner de la majorité », *Le Figaro*, 9 octobre 2007.

¹⁸⁸ Solenn de Royer, « La malédiction persistante de l'anaphore "Moi président ..." », *Le Figaro*, 20 octobre 2014.

Ces rencontres personnelles entre membres du pouvoir gouvernant et chefs de file de la majorité parlementaire visent principalement à discuter de l'agenda gouvernemental et législatif de la semaine à venir et des prochaines, d'anticiper les problèmes politiques potentiels, les éventuels désaccords dans la majorité et les compromis possibles, toujours afin de préserver une image d'unité vis-à-vis de l'extérieur. Collaboratrice du groupe RPR puis UMP à l'Assemblée nationale à partir de 1986 et secrétaire générale du groupe UMP puis LR depuis 2005, Sylvie Gir décrit ces réunions comme des espaces nécessaires d'échanges d'informations et de gestion des possibles difficultés :

« Il faut avoir des lieux de dialogue, parce que l'actualité va tellement vite, on n'a pas beaucoup d'endroits et de moments pour, je vous dis, pour gérer les problèmes. Parce que si ça va bien, on n'a même pas besoin de prendre le petit-déjeuner, quoi [sourire]. Ça roule. Mais si on sent qu'il va y avoir des difficultés, si on a des messages à faire passer, même quand on est dans la majorité [...] il y a un certain nombre de messages qu'il faut faire passer, autrement que par la presse [sourire] [...] Mais c'était vraiment, pour cadrer, en début de semaine, l'action de la majorité. Assemblée, Sénat, Gouvernement. »¹⁸⁹

Outre ces espaces plus ou moins informels de rencontres, la coordination avec la majorité parlementaire est aussi le travail à plein temps de certains acteurs institutionnels du pouvoir gouvernant. C'est le cas d'abord du ministre chargé des Relations avec le Parlement, un poste ministériel peu attrayant, puisqu'il ne porte en lui-même aucun dossier législatif et ne dispose d'aucune administration propre, dont le grade varie au fil des gouvernements – de simple secrétaire d'État à ministre de plein titre – mais qui requiert néanmoins des compétences spécifiques : une bonne connaissance du milieu parlementaire, des réseaux et des relations d'amitié avec les élus, des qualités de diplomatie et de dialogue ... Il travaille avec les assemblées à la fixation de l'ordre du jour et à l'organisation des séances et veille au bon déroulement de l'examen des textes. « Déminer les sautes d'humeur des députés de la majorité ou remplacer un ministre absent lors de l'examen d'un texte, c'est 90% de ce métier » résume Jean-François Copé¹⁹⁰, qui a exercé cette fonction entre 2002 et 2004.

Parlementaire pendant presque dix ans au Conseil de la République avant d'entrer au Gouvernement, Michel Debré n'éprouve pas le besoin d'être secondé d'un tel ministre et gère lui-même les relations personnelles avec les parlementaires¹⁹¹, mais la fonction devient nécessaire en 1962 pour Georges Pompidou, haut fonctionnaire sans expérience ni légitimité

¹⁸⁹ Entretien le 25 février 2016.

¹⁹⁰ *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 32.

¹⁹¹ Delphine Dulong, « Maîtriser le temps pour asseoir son pouvoir », art. cit.

parlementaire. Depuis les années 1970, les personnes nommées à ce poste se caractérisent le plus souvent par une longue carrière parlementaire de dix, quinze voire vingt ans¹⁹². Une des exceptions est justement Jean-François Copé, député pendant seulement deux ans avant d'être nommé en 2002, qui estime avoir « *sans doute été l'un des pires ministres des Relations avec le Parlement. Ou, pour être exact, l'un des moins assidus dans les deux chambres.* »¹⁹³ La carrière parlementaire ne garantit pas cependant les qualités relationnelles et « diplomatiques » attendues pour cette fonction : pendant la « fronde socialiste », Jean-Marie Le Guen a été critiqué pour sa pratique jugée clivante et brutale, aggravant les tensions dans la majorité¹⁹⁴.

Le contact avec les membres du Parlement – et surtout les membres de la majorité – est la tâche essentielle des « conseillers parlementaires » dans les cabinets ministériels. Ceux-ci ont un rôle plus « politique » que les autres membres de cabinet ministériel et cela se reflète dans leur profil qui s'en distingue : en moyenne plus jeune, plus féminisé, davantage diplômé de l'université que des grandes écoles et issu de l'entourage politique proche du ministre¹⁹⁵. Un ancien membre du cabinet de Manuel Valls explique ainsi¹⁹⁶ que les conseillers parlementaires en cabinets ministériels sont parfois isolés face aux conseillers « technos » ; leur rôle est de nouer des relations de confiance avec les parlementaires, d'anticiper les potentiels problèmes, de satisfaire si possible leurs doléances et de faire accepter des compromis.

Une nouveauté de la période récente est l'officialisation de conseillers de ce type à la présidence de la République : Bernard Rullier, ancien administrateur au Sénat, est nommé en 2012 conseiller « chargé des Affaires parlementaires » dans le cabinet de François Hollande. Selon lui¹⁹⁷, c'est la première fois que ce poste est créé avec cet intitulé explicite à l'Élysée, même si d'autres conseillers du Président ont de fait exercé ces prérogatives, comme Catherine Pégard et Olivier Biancarelli sous Nicolas Sarkozy. Sa fonction le conduit à recevoir des parlementaires « *tous les jours* » et à se rendre régulièrement au Parlement, notamment pour les réunions du groupe majoritaire et les questions au Gouvernement. « *Un député me voit en moyenne trois fois par semaine et un sénateur toutes les semaines* », résume-t-il ; « *mon rôle est d'avoir une vision d'ensemble, de faire remonter les principales difficultés ; j'informe autant le Président que ses autres conseillers* ».

¹⁹² Claire Bloquet et Damien Lecomte, « La coordination du travail législatif », art. cit., p. 721.

¹⁹³ Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 32.

¹⁹⁴ Hélène Bekmezian, « Jean-Marie Le Guen, ministre des tensions avec le parlement », *Le Monde*, 13 mai 2016.

¹⁹⁵ Thomas Alam, Igor Martinache et Jérémie Nollet, « Chapitre 14. Qui sont les collaborateurs de nos ministres : Ruptures et continuités dans la sociographie des cabinets sous les présidents Chirac et Sarkozy », dans Jean-Michel Eyméri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages : Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 876 pages, pp. 429-454.

¹⁹⁶ Entretien le 19 novembre 2019, déjà cité.

¹⁹⁷ Entretien avec Bernard Rullier le 2 juin 2016.

Tout le travail de coordination entre le pouvoir gouvernant et sa majorité parlementaire est donc orienté vers l'anticipation et la résolution des « difficultés » qui peuvent se poser. Cela souligne à nouveau que le « fait majoritaire » n'est pas le produit mécanique des institutions, faites pour s'en passer et non pour le fabriquer : son émergence et son maintien, malgré des périodes de fragilisation, tiennent à des choix politiques à certains moments donnés et à des circonstances partisans et électorales particulières ; surtout, un travail politique permanent est nécessaire pour l'entretenir et surmonter des divisions internes. D'où l'importance, pour comprendre le « fait majoritaire », d'étudier non seulement les institutions mais aussi les partis politiques et les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale.

*
* *

L'élaboration de la Constitution de 1958 est l'aboutissement d'un long processus de dévalorisation du « légicentrisme » et de la montée en puissance du pouvoir exécutif comme un vrai « pouvoir gouvernant », instaurant un régime parlementaire dans lequel la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale et les procédures législatives sont strictement rationalisées pour permettre au Gouvernement d'agir malgré l'absence de majorité stable au Parlement et en s'appuyant sur l'arbitrage d'un Président indépendant. Les circonstances exceptionnelles d'installation du régime et l'ascendance politique du général de Gaulle lui permettent d'imposer une pratique très extensive de sa fonction présidentielle, de diriger de fait la politique gouvernementale et de commander le respect d'une « majorité parlementaire » néanmoins encore composite et très fragile. Après la fin de la guerre d'Algérie, la crise politique de la révision constitutionnelle de 1962 donne l'occasion au général de Gaulle, plébiscité par l'électorat, de solliciter et d'obtenir aux élections législatives anticipées une véritable majorité « présidentielle » à l'Assemblée nationale, lui permettant de poursuivre et d'institutionnaliser sa pratique présidentialisante du régime.

Ce présidentielisme majoritaire se renforce progressivement, par élimination successive des alternatives. La première élection présidentielle au suffrage universel direct en 1965 est acceptée implicitement comme l'élection d'un chef gouvernant par la gauche et le centre et d'un chef partisan par les gaullistes et par le Président lui-même, mis en ballottage. Par la suite, ses successeurs confirment que la responsabilité politique du Premier ministre s'exerce envers le chef de l'État, qu'il n'émane pas de la majorité parlementaire à l'Assemblée : non seulement sous la présidence de Georges Pompidou mais aussi celle de Valéry Giscard d'Estaing, dont le

parti politique est pourtant minoritaire dans la coalition majoritaire. La première alternance en 1981 consacre le ralliement des socialistes au présidentialisme majoritaire, qui est cependant ébranlé par toutes les élections législatives jusqu'en 2002. L'absence de majorité absolue à l'Assemblée pendant cinq ans de 1988 à 1993 n'empêche pas le Président de garder la direction du Gouvernement, qui doit user des armes de rationalisation du parlementarisme. En revanche, l'élection à trois reprises d'une majorité parlementaire stable et disciplinée mais opposée au Président de la République impose une pratique « parlementariste » ou « primo-ministérielle » des institutions de la V^e République – moyennant quelques incursions présidentielles dans l'action gouvernementale – qui s'avère cependant n'être qu'une « parenthèse » fermée en 2002.

L'instauration du quinquennat et du calendrier électoral plaçant les élections législatives quelques semaines après l'élection du Président de la République consacre et amplifie le rôle de ce dernier en tant que chef de gouvernement et chef de majorité parlementaire, laquelle est structurée explicitement autour de lui et de son programme pour lui « donner les moyens » de gouverner – même s'il reste de droit et de fait inatteignable et hors de toute responsabilité politique pendant son mandat, sauf dans le cas improbable de large consensus pour le destituer. Les relations entre le pouvoir gouvernant et le Parlement sont marquées par une hiérarchie valorisant le premier sur le second, mais qui ne le dispense pas néanmoins d'un travail politique de coordination avec les membres de « sa » majorité parlementaire. En définitive, la pratique des institutions ne découle pas mécaniquement des normes juridiques, qui peuvent être saisies différemment par les responsables et les partis politiques. Pour cette raison, il est nécessaire d'analyser les organisations partisanes, le système qu'elles forment entre elles et la façon dont elles fonctionnent en interne et notamment à l'Assemblée, pour comprendre la fabrication de la discipline partisane, condition du « fait majoritaire ».

Chapitre Trois

La relative disciplinarisation du Parlement par les organisations partisanes

Partis politiques et groupes parlementaires

« La gouvernance des groupes a complètement changé : aujourd'hui, c'est extrêmement difficile. J'ai toujours veillé à respecter une cohésion dans le groupe, c'est-à-dire accepter le débat et la diversité pour sauver l'essentiel. »

Jean-Marc Ayrault, président de groupe politique à l'Assemblée nationale (1997-2012) et Premier ministre (2012-2014)

La condamnation constante du « régime des partis » par le général de Gaulle est bien connue : l'initiateur de la Constitution de 1958 rejette ce qu'il considère être un facteur de division du peuple français et de dilution de l'autorité de l'État dans des combinaisons et des manœuvres d'appareils, au détriment de l'efficacité gouvernementale et de l'intérêt général. Le chapitre précédent rappelle néanmoins que les institutions de la V^e République n'ont vu émerger un phénomène majoritaire à l'Assemblée nationale, au bénéfice du Président de la République, que grâce au ralliement des partis politiques et à la cohésion de leurs groupes parlementaires. Président du groupe socialiste après l'alternance de 1981, Pierre Joxe incarne cette discipline de fer qui s'impose aux députés d'un même parti : « *Jamais personne ne votait autrement. La discipline de groupe était d'une banalité absolue !* »¹ affirme-t-il. Une discipline qui ne perdure pourtant pas sans difficulté : président du même groupe socialiste pendant quinze ans, dans la majorité (1997-2002) puis dans l'opposition (2002-2012) avant d'accéder à la tête du Gouvernement, Jean-Marc Ayrault se souvient à propos de son prédécesseur indirect que « *ça ne rigolait pas* » et qu'il « *était respecté* », pour ajouter cependant que « *c'était une autre période* » : « *on était dans un autre contexte. [...] La gouvernance du groupe aujourd'hui, c'est extrêmement difficile. Ça n'a jamais été si difficile que maintenant* »².

¹ Entretien avec Pierre Joxe réalisé par Étienne Ollion et Déborah Pérez le 14 avril 2015, cité dans Julien Boelaert, Sébastien Micheon et Étienne Ollion, *Métier : député, op. cit.*, p. 121.

² Entretien avec Jean-Marc Ayrault réalisé par Sarah Martin et Etienne Ollion le 7 juillet 2015, dans le cadre de l'atelier de recherche « Dans l'ombre de la loi », à l'ENS de Paris en 2014-2015.

Les partis politiques, et surtout les groupes qui en sont le prolongement à l'Assemblée nationale, sont les structures fondamentales du « fait majoritaire », lequel existe grâce à la discipline des parlementaires qui en sont membres. Le système partisan est en cela un élément majeur de la mise en forme et en pratiques des institutions, au-delà de la stricte lettre du texte constitutionnel. L'histoire de la V^e République est aussi celle de transformations partisanses vers une forme de « bipolarisation » de la vie politique permettant des alternances claires et franches et d'une disciplinarisation des groupes parlementaires. D'autant que ces derniers acquièrent des moyens de plus en plus importants et structurent davantage la vie des assemblées. Pourtant, les partis politiques sont régulièrement décriés comme étant « en crise » et leur capacité à structurer durablement la vie politique semble s'affaiblir ; les groupes à l'Assemblée nationale sont aujourd'hui de plus en plus fractionnés et leur cohésion est souvent fragilisée. Comment les partis façonnent-ils le système politique ? Comment peuvent-ils discipliner les parlementaires ? Jusqu'où influencent-ils les institutions et sont-ils influencés par elles ? Par quels mécanismes les groupes parlementaires produisent-ils des majorités stables ?

C'est pour répondre à ces questions que ce chapitre se consacre aux organisations partisanses et à leurs activités parlementaires via leurs groupes à l'Assemblée nationale, afin d'analyser leur rôle dans le « fait majoritaire » sous le régime de la V^e République, avec ses fragilités et ses limites. Pour ce faire, nous irons au-delà des seules règles institutionnelles et nous ouvrirons la « boîte noire » des organisations partisanses parlementaires en nous intéressant à leur fonctionnement interne. Les partis politiques structurent la compétition électorale législative et rendent possible la formation de majorités stables, mais quelles que soient leurs cultures partisanses, ils n'ont qu'une assez faible capacité contraignante sur les gouvernants une fois au pouvoir (I). Plus que les partis en tant que tels, ce sont leurs groupes parlementaires qui sont déterminants pour encadrer et discipliner les députés et faire exister une majorité opérationnelle malgré des moyens de coercition limités (II). Les groupes doivent gérer une grande diversité interne : non seulement l'hétérogénéité de leurs membres et leurs pratiques différenciées du mandat parlementaire, mais aussi un pluralisme politique qui fait partie intégrante de leur identité (III).

I. L'influence relative et partielle des partis politiques

Plus que l'architecture institutionnelle, ce sont les partis politiques qui peuvent produire une majorité parlementaire stable et disciplinée : le renforcement des partis politiques nationaux et l'évolution du système partisan vers une bipolarisation généralisée sur l'ensemble du territoire permettent le « fait majoritaire » (A). Les principaux partis gouvernementaux, que sont – jusqu'en 2017 – le mouvement gaulliste d'une part et le Parti socialiste d'autre part, présentent des traditions et des cultures partisans sensiblement différentes, mais tous tendent à devenir des entreprises de conquête électorale qui n'exercent pas une grande influence propre sur les gouvernants une fois au pouvoir (B).

A. La démocratie parlementaire transformée par le système des partis

L'existence même d'une majorité parlementaire, quels que soient les modes de scrutin, dépend de la structuration de la vie électorale par des partis politiques unifiés autour de programmes et de dirigeants (1) : à cet égard, le système partisan français se transforme progressivement, d'un multipartisme mouvant et indiscipliné (2) à une progressive polarisation sous la V^e République autour de coalitions stabilisées et unifiées nationalement de partis de gouvernement qui dominent les élections législatives (3).

1) Les partis politiques comme condition de possibilité d'un « fait majoritaire »

La naissance et le renforcement des partis politiques dans la vie électorale est indissociable de l'instauration du suffrage universel – masculin – en 1848 en France et plus généralement d'un processus historique d'autonomisation relative du champ politique³, c'est-à-dire de spécialisation de l'activité politique comme une activité sociale relativement différenciée⁴. Les organisations partisans construites pour canaliser et encadrer le suffrage universel ont des conséquences sur le recrutement du personnel politique, sur les pratiques des élus et sur la conception du mandat électoral.

³ Delphine Dulong, *La construction du champ politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 375 pages.

⁴ Alain Garrigou, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presse de Sciences Po, 1992, 290 pages.

La célèbre analyse de Bernard Manin⁵ décrit la première grande transformation du « gouvernement représentatif » comme le passage de la « démocratie du Parlement » à la « démocratie des partis » : la première est celle des parlementaires notables libres de leurs actions et de leurs votes, dont la délibération produit la décision politique ; la seconde est celle de la démocratie dominée par des partis politiques qui élaborent des programmes mis en œuvre par les gouvernants grâce à la discipline de vote de leurs parlementaires. Selon l’auteur, cela ne change pas les principes fondamentaux du gouvernement représentatif et notamment l’indépendance des gouvernants par rapport aux gouvernés, en ce que les dirigeants des partis restent maîtres de la mise en œuvre de leur programme et de leurs priorités. Cela n’en reste pas moins une transformation des pratiques parlementaires avec l’introduction de la discipline partisane et la possibilité de majorités stables.

L’histoire de l’accroissement progressif du rôle des partis est aussi l’histoire du passage d’un personnel politique à un autre. Les assemblées représentatives, d’abord élues par un corps électoral restreint, sont dominées dans un premier temps par des élites de notables ayant le temps disponible et les ressources nécessaires pour faire de la politique à plein temps comme un « loisir ». Selon les célèbres termes de Max Weber⁶, ces représentants vivent « pour » la politique ; ils sont élus en faisant « campagne » sur leur notoriété propre avec leurs réseaux clientélares, obtenant des suffrages en échange de biens privés ou de biens publics divisibles.

L’existence des partis politiques conduit à l’arrivée d’un nouveau type d’élus, dont la notoriété ne fait pas l’élection mais dont l’élection fait la notoriété, c’est-à-dire des candidats qui doivent s’appuyer sur les moyens – financiers, humains et symboliques – apportés par un parti, qui doivent vivre « de » la politique grâce à l’augmentation des indemnités de mandat pour pouvoir s’y consacrer⁷, et se font élire cette fois-ci davantage en échange de biens publics indivisibles, c’est-à-dire des promesses de campagne, des propositions, des idéologies, censées se traduire en mesures concrètes d’action publique. C’est en cela que le champ politique évolue en un champ spécialisé et différencié du reste de la société et que les relations électorales ne sont plus simplement l’expression des rapports sociaux « ordinaires » : l’acte électoral devient l’acte supposé libre et éclairé d’un citoyen que l’on veut détacher de ses dépendances économiques et sociales⁸.

⁵ *Les principes du gouvernement représentatif*, op. cit.

⁶ *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003 [1919], 206 pages.

⁷ Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les quinze mille, le mandat et le métier », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, pp. 7-14.

⁸ C’est tout le sens du vote secret et de la « technique » électorale de l’isoloir : voir Alain Garrigou, « Le secret de l’isoloir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 71-72, 1988, pp. 22-45.

Les partis politiques sont la condition de l'existence d'une « majorité parlementaire », en tout cas d'une majorité comprise au sens d'un bloc parlementaire existant dès l'élection de l'assemblée concernée, ou au moins composée de plusieurs blocs existant dès l'élection, qui a vocation à rester permanente au long de la législature autour d'un même programme politique, recouvrant les différents secteurs d'action publique. Avec la cohésion ou la discipline des parlementaires membres d'un même parti, les majorités peuvent ne plus être seulement l'agrégation provisoire et constamment remise en jeu de préférences individuelles d'élus indépendants les uns des autres, mais être la coalition durable de parlementaires issus d'une même organisation partisane ou de plusieurs organisations associées.

La discipline partisane des parlementaires résulte de la « collectivisation » des ressources nécessaires à la compétition électorale législative, c'est-à-dire l'accroissement de la part des ressources collectives fournies par les partis politiques dans le total des ressources que les candidats doivent investir pour se faire élire au Parlement⁹ ; et donc de l'importance prise par la « réputation partisane » vis-à-vis de la « réputation personnelle » de chaque candidat¹⁰. Le recrutement des parlementaires via les partis conduit à une dépendance des élus vis-à-vis de ces entreprises politiques collectives : une dépendance qui peut être subjective – une loyauté et même un attachement personnel voire affectif à un parti auquel on doit sa carrière électorale – et en tout état de cause une dépendance qui est aussi objective, à savoir que le parlementaire a besoin de l'investiture de son parti, de ses moyens financiers, de ses militants et surtout du crédit politique attaché à son « étiquette » pour être élu et réélu.

Les parlementaires élus grâce à un même parti sont conduits à mener une action commune pour défendre l'orientation collective de ce parti ; plus la part du capital politique collectif partisan est élevée dans le total du capital politique d'un parlementaire, plus celui-ci est incité à suivre avec discipline l'orientation collective de son parti. Cela pour deux motivations distinctes mais convergentes : d'une part pour contribuer à protéger et à renforcer la valeur de ce capital politique collectif dont il dépend comme parlementaire ; d'autre part pour conserver le soutien du parti et continuer à tirer soi-même les bénéfices de ce capital politique collectif que l'on fait fructifier. En bref, les acteurs politiques bénéficiant d'un capital symbolique délégué par un parti ont intérêt à investir dans le parti qui les investit et donc à mettre leur action parlementaire au service d'une action parlementaire partisane collective.

L'introduction des partis politiques dans la compétition électorale apporte un changement important avec la notion de « programme » : s'ils ne peuvent se réduire à cet

⁹ Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle », art. cit.

¹⁰ Julien Navarro et Nicolas Sauger, « Élections et parlementaires », art. cit.

aspect, les partis sont aussi porteurs de représentations du monde social¹¹ et se définissent classiquement par une idéologie. Les fameux travaux de Lipset et Rokkan¹² considèrent même que les partis correspondent aux grandes divisions existantes dans la société – entre le centre et la périphérie, l’État et l’Église, le monde urbain et le monde rural, le capital et le travail – qui dominent les sociétés démocratiques au moment de leur formation à la fin du XIX^e siècle, et expriment ainsi les valeurs et les intérêts qui s’opposent dans la société¹³.

Ces partis sollicitent les suffrages au nom d’un programme électoral traduisant des représentations idéologiques en mesures d’action publique ; cette dimension programmatique rompt avec la conception et les pratiques originelles du régime représentatif, pour lesquelles l’élection est la désignation de représentants libres de leur action, choisis sur la base de leur seule capacité personnelle à légiférer et à gouverner ; désormais, l’élection porte aussi en elle l’idée de promesses et d’engagements électoraux. Sans que cela transforme formellement le mandat représentatif en mandat impératif – puisque les élus gardent la liberté, au cours de leur mandat, de tenir leurs engagements ou non, sans pouvoir être révoqués pour cette raison – cela change sensiblement le sens de l’élection et le lien entre l’ élu et les électeurs.

Surtout, cela transforme profondément la nature et les modalités de la délibération parlementaire : la décision finale ne peut plus être le produit politique d’une discussion totalement libre d’agents indépendants, confrontant leurs arguments et leurs intérêts pour faire émerger une position majoritaire, produisant des majorités probablement fluctuantes selon les occasions et les sujets en débat. Avec la dimension programmatique, la délibération est désormais la confrontation de plateformes doctrinales pré-existantes et potentiellement incompatibles, avec des « blocs » déjà constitués. Soit l’un de ces « blocs » détient la majorité nécessaire pour imposer seul son programme, soit plusieurs d’entre eux doivent trouver des compromis sur la base de leurs positions préétablies.

Une autre condition nécessaire à la production d’un « fait majoritaire » est l’intégration des marchés politiques périphériques au marché politique central, autrement dit, plus simplement, la nationalisation des élections législatives. Dès lors qu’elles ne se tiennent pas avec une circonscription nationale unique mais dans des circonscriptions multiples – et à plus forte raison avec un scrutin uninominal où chaque parlementaire est élu dans une circonscription différente – les élections législatives sont certes des élections « nationales », au

¹¹ De principes de vision et de di-vision du monde, pour utiliser les termes de Pierre Bourdieu, « La représentation politique », art. cit.

¹² Seymour M. Lipset et Stein Rokkan, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2009 [1967], 109 pages.

¹³ Ce qui évidemment relativise l’autonomie du champ politique.

sens elles désignent des élus pour siéger au Parlement, mais qui se déroulent dans un cadre local. Or, si les élections législatives ne sont que l'addition de scrutins locaux, elles ne produisent pas de majorités nationales cohérentes et stables : l'assemblée parlementaire serait alors toujours la rencontre d'individus sans lien préalable les uns avec les autres.

Que l'élection d'une assemblée parlementaire produise une majorité de gouvernement stabilisée par la discipline partisane demande une structuration nationale des élections législatives dans chaque circonscription, autour des mêmes clivages partisans, des mêmes enjeux programmatiques ; que chaque compétition électorale dans une circonscription soit la déclinaison locale de la compétition partisane nationale et que chaque candidat d'un parti soit le représentant d'un « camp » national. La nationalisation des élections législatives suppose une généralisation des mêmes affrontements partisans, avec une « standardisation » et un « durcissement » des étiquettes partisans à travers les circonscriptions, agissant comme des « labels d'origine contrôlé » attestant qu'un candidat est le représentant officiel d'un « camp ».

Ce mouvement s'accompagne d'une assimilation symbolique des partis et de leurs étiquettes, non seulement à un programme national, mais aussi à des chefs nationaux : le patronage symbolique de dirigeants politiques, connus nationalement et dont le crédit politique est associé à leur parti, devient une ressource politique pour les candidats de ce parti. La valeur du capital politique collectif du parti est alors au moins partiellement indexée sur celle du capital politique de ses dirigeants nationaux, voire de son principal chef. Ainsi, les dirigeants nationaux d'un parti ont d'autant plus d'autorité politique sur ce parti et ses parlementaires que le capital qu'ils peuvent leur déléguer est électoralement rentable.

C'est ce mécanisme qui conduit, dans les régimes parlementaires, à ce que les élections législatives deviennent « l'élection indirecte » d'un chef de Gouvernement, lorsque les partis – ou coalitions de partis – en compétition au niveau national présentent chacun un « candidat » à la direction du cabinet ministériel – qu'il s'agisse automatiquement du chef du parti, comme c'est le cas par tradition au Royaume-Uni, ou d'une personne désignée spécialement pour cette échéance électorale, selon la pratique en Allemagne. Lorsqu'une majorité parlementaire claire et cohérente sort des urnes, celle-ci peut déjà avoir un chef identifié comme tel, à savoir le « candidat » du parti ou de la coalition majoritaire – ou du parti majoritaire dans la coalition majoritaire – qui peut accéder « naturellement » à la tête du Gouvernement et y rester aussi longtemps qu'il conserve son autorité sur son parti ou sur les partis qui composent sa majorité.

Les partis disciplinés sont une condition du « fait majoritaire » quelles que soient les modalités par lesquelles les suffrages portés sur des candidats ou des listes conduisent à des sièges parlementaires. Parce que le scrutin majoritaire peut fortement distordre la répartition

des sièges et amplifier la majorité électorale relative d'un parti en majorité absolue des élus, il est réputé être le plus capable de faire émerger une majorité stable. La réalité est plus nuancée, puisqu'un scrutin majoritaire uninominal – dans lequel chaque parlementaire est élu individuellement dans sa circonscription – laisse plus de latitude pour des candidatures indépendantes et locales s'appuyant sur leurs propres ressources notablières ; tandis qu'un scrutin proportionnel de listes, et d'autant plus que la circonscription est grande et le nombre de sièges élevé, nécessite une entreprise politique collective et donne plus de pouvoir aux organisations partisans pour composer les listes candidates¹⁴.

Un scrutin majoritaire peut donc certes donner une majorité absolue de sièges à un parti sans que celui-ci n'obtienne une majorité absolue des suffrages exprimés, mais encore faut-il qu'il existe un parti majoritaire dont les candidats soient élus grâce à son investiture ; autrement dit, les effets du scrutin majoritaire supposent que les représentations et les pratiques politiques et électorales rendent pensable et possible la formation de majorités partisans. Le scrutin majoritaire uninominal peut amplifier une majorité partisane nationale, mais aussi bénéficier aux ressources personnelles d'élus bien implantés localement ; le scrutin proportionnel de listes produit une représentation parlementaire plus fragmentée mais aussi renforce l'importance des ressources collectives des partis politiques, et n'interdit pas l'émergence d'une majorité parlementaire absolue le cas échéant par coalition de plusieurs forces politiques.

Ces considérations n'évacuent pas la question de l'influence des modes de scrutin sur le système des partis, c'est-à-dire sur le nombre de partis politiques en compétition susceptibles de remporter des sièges et leurs interactions, en raison des « effets psychologiques » des règles du scrutin sur le corps électoral. Selon les classiques « lois de Duverger »¹⁵, le scrutin proportionnel favoriserait le multipartisme, des partis nombreux et électoralement indépendants les uns des autres, puisque tout parti peut aisément avoir accès à une part des sièges ; le scrutin majoritaire à un seul tour favoriserait le bipartisme, les électeurs étant incités à stratégiquement concentrer leurs suffrages sur les deux forces politiques les plus susceptibles d'arriver en tête ; enfin, le scrutin majoritaire à deux tours autoriserait un certain multipartisme¹⁶, les préférences électorales pouvant s'exprimer assez librement au premier tour, mais avec des partis dépendants

¹⁴ Martin Baloge souligne ainsi qu'en Allemagne, où l'élection du Bundestag mêle scrutin majoritaire uninominal et proportionnelle correctrice, les députés élus grâce au scrutin de liste tendent à être bien plus disciplinés à leur parti que les députés élus individuellement dans une circonscription : « S'opposer à quel prix ? Modalités et conséquences de l'engagement eurocritique chez les parlementaires français et allemands de l'UMP, de la CDU/CSU et du FDP », *Politique européenne*, n° 43, 2014, p. 94-119.

¹⁵ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, *op. cit.*

¹⁶ La persistance de « petits partis » pourtant sous-représentés est relevée par André Blais and Peter John Loewen, "The French Electoral System and its Effects", *West European Politics*, 32 (2), 2009, pp. 345-359.

les uns des autres, le second tour les incitant à des alliances et des désistements, lesquels favorisent néanmoins les plus grands partis.

Les travaux et expérimentations sur les modes de scrutins¹⁷ confirment que ces derniers ont des effets sur les stratégies de votes des électeurs et influencent le système partisan, le scrutin proportionnel tendant vers le multipartisme, le scrutin majoritaire à un tour vers le bipartisme, le scrutin majoritaire à deux tours dans une situation intermédiaire, mais montrent aussi que des effets ne sont cependant pas mécaniques et ne sont pas le déterminant exclusif du système partisan, comme peuvent en attester des contre-exemples à ces tendances¹⁸.

Les partis politiques opèrent donc une structuration de l'expression électorale arbitrant entre des programmes et des potentiels gouvernants. D'où l'idée développée par la science politique internationale que les partis disciplinés permettent la transparence et la clarté dans les choix politiques électoraux et sont les instruments de la délégation démocratique, de la stabilité et de la responsabilité (*accountability*)¹⁹ ; dans une logique « principal-agent », les gouvernants responsables devant le Parlement sont supposés être les agents de la majorité parlementaire qui elle-même serait l'agent du peuple, grâce à l'intermédiaire des partis politiques disciplinés qui offrent au corps électoral des choix clairement structurés entre des orientations politiques et des personnels dirigeants.

2) Les lentes évolutions du système partisan français

La transformation vers la « démocratie des partis » ne se réalise pas soudainement avec l'apparition des organisations partisans dans le jeu électoral. Bien au contraire : en France, le renforcement de la capacité des partis politiques à discipliner leurs élus parlementaires autour d'un chef et d'un programme pour soutenir un gouvernement toute une législature, prend sensiblement plus de temps, par exemple, qu'au Royaume-Uni, tout comme la relative et réversible bipolarisation du système partisan, permettant l'alternance entre deux « camps » disciplinés et identifiés nationalement. Même si des évolutions en ce sens sont perceptibles dès

¹⁷ Bernard Dolez et Annie Laurent : « Les lois de Duverger au microscope. L'apport des expérimentations de laboratoire à l'étude des effets psychologiques des modes de scrutin », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, 2010, pp. 111-130 ; « Modes de scrutin et système de partis », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 163, 2017, pp. 55-69.

¹⁸ Jusqu'en 2015, l'Espagne, malgré un scrutin proportionnel régional, connaissait le bipartisme avec le PSOE et le Parti populaire. Avec son scrutin mixte mais dont la représentation proportionnelle compensatrice détermine la répartition globale, l'Allemagne a longtemps connu une certaine bipolarisation autour de coalitions alternatives, chacune avec un parti dominant et un parti partenaire, même si, depuis 2005 les grandes coalitions entre les deux plus grands partis sont devenues quasi-systématiques.

¹⁹ Thomas Saafeld et Kaare W. Strøm, « Political Parties and Legislators », art. cit.

la première moitié du XX^e siècle, ce n'est que sous la V^e République que le système partisan se bipolarise et que la discipline se généralise.

Au tournant du XIX^e et du XX^e siècle, le suffrage universel masculin et la progression des élus républicains abaissent progressivement le niveau social des parlementaires²⁰ : ceux-ci sont moins souvent issus de l'aristocratie et de la très haute bourgeoisie et davantage de la moyenne ou petite bourgeoisie, voire, plus tard, avec l'entrée en scène des républicains radicaux puis des socialistes, des milieux populaires. Autant de parlementaires qui vivent « de » la politique et dépendent des revenus matériels que procure celle-ci, qui ont notamment besoin de l'augmentation de l'indemnité de mandat²¹. Mais les pratiques sont alors encore loin de privilégier la discipline collective des groupes partisans et de remplacer la libre délibération des individus par la formation de « blocs majoritaires » stables et permanents. Les élus, professionnels de la politique qui en vivent dès lors qu'ils s'y consacrent, continuent par ailleurs d'être des notables soucieux de s'implanter localement.

À l'initiative du député Désiré Barodet en 1881, la Chambre des députés publie après chaque renouvellement général un « Recueil des textes authentiques des programmes et engagements électoraux des députés proclamés élus à la suite des élections générales ». La publication de ce recueil, surnommé « le Barodet », toujours pratiquée par l'Assemblée nationale jusqu'à aujourd'hui²², est symptomatique de la transformation de l'acte électoral avec l'apport de la dimension idéologique et programmatique. Cependant les professions de foi aux élections législatives, même lorsqu'elles mettent en avant des propositions doctrinales voire revendiquent l'appartenance à un parti, restent longtemps très personnalisées et ne témoignent pas d'une « nationalisation » de la compétition électorale.

Les partis politiques reposent sur des conceptions différentes : le modèle du parti comme une organisation véritablement structurée en tant que force collective de transformation de la société par l'exercice du pouvoir, avec des militants mobilisés et actifs et des élus disciplinés pour défendre la ligne partisane, provient surtout de l'aile gauche de l'échiquier politique et, plus précisément, des partis issus du mouvement ouvrier, socialistes et communistes, par opposition aux partis « bourgeois ». Tandis que les partis plus modérés ou conservateurs sont, à l'origine, davantage des regroupements de notables, aux pratiques parlementaires plus

²⁰ Christophe Charle, *Les élites de la République 1880-1900*, Paris, Fayard, 2006 [1986], 613 pages.

²¹ Le relèvement en 1906 de l'indemnité parlementaire est ainsi un moment révélateur de cette évolution du personnel politique républicain ; voir Alain Garrigou, « Vivre de la politique », art. cit.

²² « Il est établi, au début de chaque législature, par les soins du Secrétariat général de l'Assemblée nationale, un recueil des textes authentiques des programmes et engagements électoraux des députés proclamés élus à la suite des élections générales. Ce recueil est consultable sur le site internet de l'Assemblée nationale. », Article 164 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, dans sa dernière version en date depuis 2014.

individualistes et n'idéalisant pas ou moins la politique comme une action collective et militante de transformation sociale.

On pense évidemment ici à la distinction classique entre les « partis de masses » et les « partis de cadres »²³ qui classe les partis selon leurs caractéristiques originelles et leur mode de fonctionnement : les premiers sont les partis nés hors du Parlement pour conquérir le pouvoir, et leur fonctionnement serait centré sur leurs adhérents participant à la désignation des candidats et l'élaboration du programme ; les seconds naissent d'abord des groupes parlementaires et donc du rapprochement de notables déjà en place, lesquels conserveraient un rôle prépondérant dans un parti moins structuré. Selon cette analyse, les « partis de cadres » seraient néanmoins conduits à évoluer progressivement pour se structurer, sous la pression électorale des « partis de masse ». Cette distinction entre les deux types de partis recoupe partiellement un clivage gauche-droite, même si les radicaux correspondent davantage au modèle du « parti de cadres » et que des partis de la droite catholique ou plus tard de la droite « contestataire » peuvent se rapprocher de l'idée des « partis de masse ».

Il importe de préciser que l'expression « partis de masses » ne signifie pas que ces partis mobilisent *effectivement* des masses importantes de militants, même si cela correspond à leur objectif et leur idéal ; ainsi le parti socialiste en France a toujours été moins structuré et plus faible en effectifs militants que ses homologues européens. Ces partis représentent néanmoins la « matrice originelle » du parti organisé et discipliné, le point de départ d'une évolution de la démocratie parlementaire, en raison de la conception spécifique du militantisme et de la discipline qu'ils défendent et de la plus grande cohésion qu'ils montrent au Parlement : l'origine sociale en moyenne souvent plus modeste de leurs élus, qui doivent ainsi davantage au parti leur carrière politique voire leur ascension sociale, y sont plus attachés affectivement et en sont plus dépendant électoralement, conduit à une certaine discipline partisane.

Au début du XX^e siècle sous la III^e République, le système partisan est encore très éclaté et mouvant – on parle plus volontiers « des gauches » et « des droites » au pluriel – et se caractérise par une certaine fluidité des appartenances partisans et par des groupes parlementaires fragmentés et assez peu disciplinés²⁴. Le parti radical – de son nom complet, républicain, radical et radical-socialiste – fondé en 1901, parti central de la vie politique et membre charnière de la plupart des majorités gouvernementales au Parlement, ne s'exprime pas d'une seule voix et se retrouve parfois divisé en plusieurs groupes distincts ; les principales formations du centre et de la droite ne sont pas non plus stabilisées. La principale exception est

²³ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, op. cit.

²⁴ Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence*, op. cit.

celle des socialistes et, plus tard, des communistes, plus disciplinés que les autres sans l'être totalement. Les socialistes connaissent eux-aussi un certain phénomène de notabilisation et ne sont par ailleurs pas tous unifiés dans la SFIO fondée en 1905 ; des socialistes indépendants subsistent, dont Aristide Briand est l'exemple le plus fameux.

En conséquence, aucune majorité stable et disciplinée pendant toute une législature n'émerge, malgré un mode de scrutin presque toujours uninominal et majoritaire à deux tours²⁵. Les élections législatives restent très localisées : les étiquettes et les clivages partisans ne sont pas uniformes d'un territoire à un autre²⁶. Dans cette configuration, l'agrégation des résultats électoraux au niveau national n'a pas de sens politique : seules comptent la répartition des sièges et la composition des groupes. Les élections de la Chambre des députés n'expriment pas le choix d'une majorité et d'un gouvernement ; les majorités sont constituées après les élections et ne sont jamais définitivement acquises. Même les coalitions telles que le « Bloc national » en 1919 ou le « Cartel des gauches » en 1924 ne sont pas des constructions pérennes : leurs contours évoluent voire se défont et les gouvernements changent régulièrement.

Néanmoins, avec l'introduction des partis dans la vie électorale et parlementaire, et notamment de partis plus disciplinés que les autres comme la SFIO et le parti communiste, des évolutions sensibles apparaissent vers une forme de démocratie des partis. Les dernières élections législatives de la III^e République en 1936, qui donnent la majorité au Front populaire, en donnent une illustration. Par réaction unitaire antifasciste après les émeutes du 6 février 1934 et sous la pression de leurs bases militantes, communistes, socialistes et radicaux, se réunissent dans un « comité national pour le Rassemblement populaire » autour d'un même programme et, grâce à leur stratégie électorale de désistements réciproques, remportent à eux trois une majorité absolue des sièges en avril et mai 1936.

Le groupe socialiste de la SFIO est pour la première fois le premier groupe parlementaire avec une majorité relative, le Front populaire atteignant la majorité absolue des sièges avec les parlementaires du groupe radical et du groupe communiste. Premier socialiste nommé à la tête du Gouvernement, Léon Blum se positionne comme un véritable chef de majorité d'un régime parlementaire structuré et stabilisé par les partis politiques. En affirmant, lors de son discours d'investiture, que sa majorité existe d'ores et déjà par l'addition des partis du Front populaire, que le programme du Gouvernement est le programme commun de la coalition et que celle-ci

²⁵ Seules les élections législatives de 1919 intègrent une part de représentation proportionnelle avec un scrutin de listes départementales, mais comprenant une forte prime majoritaire. Les élections de 1885 se déroulent au scrutin de listes majoritaire et toutes les autres ont lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours – appelé couramment « scrutin d'arrondissement », l'arrondissement étant la circonscription électorale de base.

²⁶ *Ibid.*

exprime une volonté affirmée du peuple français, Léon Blum décrit très clairement la transformation de la démocratie du Parlement en une démocratie des partis :

« *Le Gouvernement se présente devant vous au lendemain d'élections générales où la sentence du suffrage universel, notre juge et notre maître à tous, s'est traduite avec plus de puissance et de clarté qu'à aucun moment de l'histoire républicaine. [...] Il n'a pas à chercher sa majorité, ou à appeler à lui une majorité. **Sa majorité est faite** (Vifs applaudissements à l'extrême gauche, à gauche et sur divers bancs.) *Sa majorité est celle que le pays a voulue. Il est l'expression de cette majorité rassemblée sous le signe du front populaire.* (Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.) **Il possède d'avance sa confiance** et l'unique problème qui se pose pour lui sera de la mériter et de la conserver. (Applaudissements.) *Il n'a pas à formuler son programme. **Son programme est le programme commun souscrit par tous les partis qui composent la majorité**, et l'unique problème qui se pose pour lui sera de le résoudre en actes.* (Nouveaux applaudissements.) »²⁷*

Bien entendu, l'expérience du Front populaire n'est pas pour autant le triomphe définitif d'une majorité stabilisée et disciplinée par les partis qui la composent. Après deux années de dissensions et de changements ministériels – le radical Camille Chautemps remplace Léon Blum à la Présidence du Conseil de juin 1937 à avril 1938 – le renversement d'alliance du Parti radical, s'associant à la droite parlementaire à partir du Gouvernement d'Édouard Daladier en avril 1938, met définitivement fin à une majorité de coalition pratiquement aussi éphémère que les précédentes. La Chambre des députés ayant soutenu le Front populaire en 1936 est d'ailleurs la même – certes privée de plus d'une centaine de ses membres – qui vote les pleins pouvoirs au maréchal Pétain le 10 juillet 1940.

L'éclatement du système partisan ayant présidé à l'élaboration de la Constitution de 1946 est une raison majeure de l'instabilité des majorités parlementaires sous la IV^e République. La I^{ère} législature est d'abord dominée par le « Tripartisme », alliance de trois partis au moins relativement disciplinés déjà majoritaires dans l'Assemblée constituante : le PCF, la SFIO et le MRP. Cette coalition vole en éclat avec le renvoi des ministres communistes en mai 1947 dans le contexte de la Guerre Froide. L'entrée dans l'opposition du PCF, parti le plus discipliné du Parlement et mobilisant une frange importante de l'électorat – 28% des suffrages exprimés en novembre 1946 – prive les gouvernements successifs d'une importante réserve de voix parlementaires. D'autant que le Rassemblement du Peuple français (RPF), fondé par le général de Gaulle en avril 1947, se positionne dans une opposition frontale au

²⁷ Séance du samedi 6 juin 1936, *Journal officiel*, 7 juin 1936, Débats parlementaires n° 41, Chambre des députés, pp.1315-1316 (c'est moi qui souligne).

régime de la IV^e République et refuse catégoriquement de soutenir tout gouvernement sans révision de la Constitution.

Pris en tenaille entre ces deux formations partisans, opposées à la fois entre elles et au régime lui-même, les gouvernements de la IV^e République doivent s'appuyer sur des coalitions hétérogènes impliquant non seulement socialistes et chrétiens-démocrates mais aussi des partis charnières, les radicaux et les modérés, toujours très peu disciplinés. Différents clivages s'entrecoupent et divisent successivement les majorités gouvernementales ; les élections législatives – désormais à la représentation proportionnelle dans un cadre départemental, avec un système d'appareillages et de correctifs majoritaires à partir de 1951 – restent largement dominées par les notables et les enjeux locaux²⁸. Le « régime des partis » dénoncé par le général de Gaulle est en vérité dominé par des partis faibles, ne pouvant pas imposer de discipline de vote à leurs parlementaires, traversés de factions désireuses d'accéder aux partages des responsabilités et capable de faire tomber les gouvernements si leurs revendications et leurs intérêts ne sont pas satisfaites.

Il existe cependant toujours des volontés politiques non seulement de révision constitutionnelle et de rationalisation du parlementarisme, mais aussi de disciplinarisation des partis et des parlementaires afin de stabiliser les majorités. Pierre Mendès France par exemple²⁹, après son expérience de Président du Conseil de juin 1954 à février 1955, entreprend une tentative de rénovation du Parti radical pour en faire un parti discipliné autour d'un programme national unique et d'un chef placé à la tête du Gouvernement pour l'appliquer ; dans la conception mendésiste d'un pouvoir gouvernant stable et efficace, le programme partisan et la discipline parlementaire occupent une place importante. Mais cette entreprise n'aboutit pas, Pierre Mendès France étant mis en échec au sein du Parti radical.

Aux élections législatives de janvier 1956, provoquées par une dissolution, les radicaux, les socialistes de la SFIO et de l'UDSR et les Républicains sociaux de Jacques Chaban-Delmas, gaullistes plus « conciliants » avec le régime après la disparition du RPF en 1955, forment une alliance électorale appelée le « Front républicain », dont Pierre Mendès France apparaît comme la principale figure de proue. Mais lorsque cette coalition remporte une majorité relative à l'Assemblée nationale, le Président de la République René Coty confie la responsabilité de former le gouvernement à Guy Mollet, secrétaire général de la SFIO, en tant que dirigeant du parti le plus nombreux au sein de l'alliance majoritaire.

²⁸ Daniel Gaxie, « Les structures politiques des institutions », art. cit.

²⁹ Jean-Louis Rizzo, *Mendès France ou la rénovation en politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1993, 267 pages.

L'expérience du Front républicain de 1956 témoigne à nouveau que la volonté existe de former des majorités stables grâce à des coalitions partisans unifiées nationalement, mais que celles-ci peinent à se rassembler autour d'un dirigeant incontestable et clairement identifié. Elle témoigne aussi combien les coalitions potentielles sont fragilisées par l'éclatement du système partisan : la majorité de gauche élue en 1956 est fragile, le Gouvernement doit compter ponctuellement sur les votes des communistes, lesquels sont pourtant toujours exclus de l'arc politique « légitime » par les autres partis. Enfin, le Front républicain est victime de la prédominance de la guerre d'Algérie dans la vie politique française et de l'impossibilité pour les acteurs politiques de faire accepter ouvertement une solution de pacification négociée : ses désaccords internes sur le sujet conduisent à la chute du Gouvernement Mollet en mai 1957.

L'entrée des partis sur la scène politique et dans l'arène parlementaire fait évoluer le recrutement des élus et ouvre la voie à des pratiques plus collectives voire plus disciplinées, particulièrement en introduisant les notions de programme et de coalitions électorales, en rendant pensable l'idée d'une majorité constituée dès le moment de l'élection autour d'un programme de gouvernement durable comme un « contrat de législature » ; mais la fragmentation du système partisan, la fluctuation des alliances, la prédominance des enjeux locaux et des ressources notabiliaires dans les élections législatives et, enfin, la faible cohésion et la faible discipline de vote, surtout des partis charnières indispensables aux majorités, empêchent l'émergence d'un « fait majoritaire », quel que soit le mode de scrutin utilisé. C'est finalement – et paradoxalement – la V^e République qui parvient à s'appuyer sur des partis politiques disciplinés et un système partisan bipolarisé.

3) Bipolarisation du système partisan et nationalisation des élections législatives

Les circonstances politiques exceptionnelles du « moment constituant » de 1958 et de la première législature bouleversent le système partisan français, qui entame alors une longue recomposition. Le mouvement gaulliste s'impose comme le parti central de la vie politique face à des oppositions multiples, avant de s'installer solidement à droite par ses alliances face à une gauche en voie d'unification. La bipolarisation de la vie politique prend forme progressivement : elle provient d'une part du désenclavement des partis de gauche avec la reprise des alliances entre communistes et socialistes ; d'autre part de la disparition d'un « centre autonome » d'opposition aux gaullistes avec l'intégration de la plupart de ses composantes dans une droite parlementaire plus équilibrée entre gaullistes et non gaullistes.

Cette « simplification » du paysage politique – au sens d’une moindre fragmentation des partis et d’une limitation des coalitions potentielles – facilite évidemment la constitution de majorités parlementaires plus durables. Et cela d’autant plus qu’elle se double d’une « centralisation » des élections législatives autour de ces clivages nationaux : les candidatures à l’Assemblée nationale sont plus solidement identifiées, non seulement à une étiquette partisane, mais à des étiquettes partisans davantage « standardisées » à travers les circonscriptions et davantage unifiées autour d’une même alliance, d’un même programme et d’un même chef.

Après le scrutin de listes départementales avec apparemment de 1956, le rétablissement du « scrutin d’arrondissement » pour les élections législatives en 1958 aurait pu renforcer le poids des notabilités locales. Mais les circonstances politiques exceptionnelles, dominées par le changement de régime et le prestige du Président du Conseil en exercice, pèsent lourdement sur la campagne électorale : à l’exception des communistes, la quasi-totalité des partis défendent la V^e République et soutiennent le général de Gaulle, y compris les socialistes et les indépendants ; dans ces circonstances, l’UNR cherche à se démarquer en tant que rassemblement des « vrais gaullistes », fidèles depuis toujours au Général et non pas seulement depuis son retour au pouvoir. L’invocation du patronage symbolique de Charles de Gaulle – même non voulu par lui – est alors bien un facteur de « nationalisation » des législatives.

La percée de l’UNR, amplifiée par le mode de scrutin majoritaire à deux tours et son positionnement « central » qui lui permet de bénéficier des reports de voix au second tour – tandis que le PCF, malgré son poids électoral important, souffre de son isolement – bouscule complètement le système partisan issu de la IV^e République. Le parti gaulliste se revendique comme un mouvement dépassant le clivage gauche-droite, mais les analystes de l’époque voient dans son assise électorale un succès plutôt « de droite »³⁰. Et après le départ des socialistes de l’équipe gouvernementale en janvier 1959, la fragile majorité penche en effet à droite, face une opposition de gauche divisée entre communistes et non-communistes ; mais l’UNR n’est pas encore hégémonique et doit composer avec le centre et la droite parlementaires « classiques », dont on a vu que leur soutien était loin d’être acquis.

À partir de 1962, séparée de la majorité des conservateurs et des chrétiens-démocrates après le vote de la motion de censure et la dissolution, l’UNR s’impose comme le parti hégémonique de la vie politique et comme la principale force de droite – toujours sans qu’elle s’en revendique – marginalisant définitivement le CNIP et dominant son petit partenaire qu’est la Fédération nationale des Républicains indépendants (FNRI) de Valéry Giscard d’Estaing.

³⁰ René Rémond, « Le Nouveau Régime et les Forces politiques », dans *Naissance de la Cinquième République*, *op. cit.*, pp. 167-187.

Les oppositions restent cependant encore multiples et divisées ; la candidature de Jean Lecanuet à l'élection présidentielle de 1965, lequel participe à la mise en ballotage du général de Gaulle et invite les électeurs à ne pas voter pour ce dernier au second tour, témoigne de la persistance d'un « centre d'opposition », principalement incarné par le MRP transformé en Centre démocrate en 1966.

Les années 1960 voient cependant s'ébranler les murs érigés à gauche depuis 1947 entre socialistes et communistes. Dès le second tour des élections législatives de 1962, Guy Mollet opère un tournant significatif en appelant à des désistements de candidats socialistes lorsque les communistes sont mieux placés pour l'emporter. Le projet de candidature présidentielle de Gaston Defferre en 1965 échoue à recréer au niveau national une coalition entre la SFIO et la démocratie chrétienne – qui se pratique encore localement, comme à Marseille – tandis que François Mitterrand reçoit les soutiens des partis socialiste et communiste. Toutefois, la gauche non-communiste n'est pas complètement unifiée : outre la SFIO existent différentes forces de gauche et de centre-gauche, dont le Parti radical et l'UDSR de François Mitterrand devenue la CIR en 1964. Elle commence néanmoins à se rassembler dès la campagne présidentielle de 1965 avec la Fédération de la gauche démocrate et socialiste. « Fédérés » et communistes passent un accord de désistement réciproque en vue des élections législatives de 1967.

L'élection présidentielle de 1969 est le « chant du cygne » d'un centre autonome électoralement important, avec la présence au second tour d'Alain Poher soutenu par le Centre démocrate – mais dont fait scission le Centre démocratie de progrès (CDP) pour soutenir Georges Pompidou. UDR, FNRI et CDP constituent alors un bloc majoritaire qui affronte les élections législatives de 1973 sous une bannière commune : « Union des Républicains de progrès pour le soutien au Président de la République », poursuivant ainsi l'unification de la droite et du centre autour du mouvement gaulliste et de son chef.

Les années 1970 voient aboutir la bipolarisation du système partisan. L'essentiel de la « gauche non-communiste » est désormais rassemblé dans le Parti socialiste à l'issue du processus d'unification réalisé au congrès d'Épinay en 1971, l'ex-SFIO agréant divers « clubs » socialistes dont la CIR de François Mitterrand, lequel devient à cette occasion le Premier secrétaire du nouveau parti. Il confirme la stratégie d'union de la gauche avec la signature du Programme commun entre le PS et le PCF en 1972, rejoints par une minorité du Parti radical ayant fondé le Mouvement des radicaux de gauche (MRG, prédécesseur direct du PRG). François Mitterrand devient une seconde fois le candidat unique des socialistes et des communistes à l'élection présidentielle en 1974.

De l'autre côté de l'éventail partisan, le regroupement des diverses composantes du centre et de la droite non-gaulliste, puis leur intégration dans la majorité parlementaire, achèvent de séparer le système partisan en deux « blocs » principaux. En 1971, le Mouvement réformateur (MR) rassemble le Centre démocrate et la majorité du Parti radical, ainsi que des sociaux-démocrates opposés à l'alliance avec les communistes, mais reste encore séparé de la majorité gaulliste alliée aux RI et au CDP. L'élection de Valéry Giscard d'Estaing est l'occasion d'un élargissement de la coalition gouvernementale par intégration du MR. La réunification des centristes – partis du MR et CDP – s'opère dès 1974 dans un même groupe à l'Assemblée nationale ; puis les centristes s'associent avec le Parti républicain – successeur des RI – dans l'UDF à l'occasion des législatives de 1978, pour rivaliser avec le RPR chiraquien.

Les années 1970 voient ainsi le triomphe de la « quadrille bipolaire », c'est-à-dire la structuration du paysage partisan en deux « camps » séparés et étanches, constitués chacun de deux partis principaux, à la fois partenaires et rivaux : le PS et le PCF d'une part, le RPR et l'UDF d'autre part. On a vu que les relations entre chiraquiens et giscardiens étaient difficiles sans pour autant rompre la majorité à l'Assemblée nationale ; l'union de la gauche se brise en 1977 sur l'échec des négociations d'actualisation du Programme commun, mais les désistements réciproques entre PS et PCF continuent. Les rapports de forces internes à chaque camp évoluent sensiblement : aux élections de 1978, l'UDF fait presque jeu égal avec le RPR, le mouvement gaulliste ne dominant plus complètement la droite ; tandis que pour la première fois à gauche, le PS reçoit plus de suffrages exprimés que le PCF.

Les élections législatives de 1978 sont fortement bipolarisées malgré les rivalités internes à chaque « pôle ». Si les composantes de l'UDF sont évidemment plus promptes à soutenir le Président Giscard, les candidats du RPR ne rechignent pas non plus à promouvoir l'union de la majorité, surtout en opposition aux dangers du « collectivisme » que représentent les adversaires « socialo-communistes ». L'unité de chacun des deux « pôles » partisans est aussi réalisée grâce aux intérêts stratégiques électoraux communs de leurs deux partis face au « pôle » adverse ; les dynamiques de rassemblement se renforcent mutuellement, la pression électorale de la coalition concurrente poussant à tempérer les motifs de désunion.

La « quadrille bipolaire » sous sa forme initiale est toutefois très éphémère : dès l'alternance de 1981, le PS, conquérant une majorité parlementaire absolue après sa victoire présidentielle, devient le parti hégémonique de la gauche, creusant l'écart avec un PCF affaibli – un déséquilibre qui ne fait que s'amplifier par la suite. Le parti d'Épinay devient pour longtemps le parti incontestablement dominant de la gauche, sans pour autant parvenir à conquérir une majorité absolue à lui seul après 1981, l'obligeant à des gouvernements

minoritaires, en 1988, ou à une coalition avec ses alliés, en 1997 avec les radicaux, les communistes et les relatifs « nouveaux venus » que sont alors les écologistes, puis en 2012 avec les radicaux et – pendant un temps – les écologistes.

À droite en revanche, la situation reste encore longtemps celle d'un certain équilibre entre le RPR et l'UDF, avec toujours un léger avantage au premier en nombre de suffrages exprimés aux élections législatives et de sièges à l'Assemblée nationale. Cela contraint les deux formations à constituer systématiquement des alliances électorales à chaque échéance ; une collaboration permanente qui leur permet de constituer une courte majorité absolue, avec l'appoint de quelques élus indépendants de droite, après les seules élections de la V^e République au scrutin proportionnel de listes départementales, en 1986, malgré la présence d'un groupe d'extrême-droite, puis une majorité écrasante à deux aux élections législatives de 1993.

La droite partisane se transforme à l'occasion de l'élection présidentielle de 2002, lors de laquelle le Président sortant Jacques Chirac (19,88%) devance nettement le président de l'UDF, François Bayrou (6,84%) ainsi qu'Alain Madelin (3,91%) candidat de Démocratie libérale, scission de l'UDF. La création de l'UMP absorbe le RPR, DL et une majorité de parlementaires de l'UDF, celle-ci étant réduite à un parti d'appoint, comme l'étaient les RI au temps de l'UNR. Lorsque François Bayrou, après avoir été un partenaire de moins en moins coopérant entre 2002 et 2007, décide de s'émanciper de l'UMP de Nicolas Sarkozy après son bon score de « troisième homme » au premier tour de la présidentielle de 2007 (18,57%) et de fonder le Mouvement démocrate (MoDem), la plupart des parlementaires de l'UDF se séparent de lui et fondent le Nouveau Centre pour poursuivre leur alliance avec l'UMP.

La « phase quinquennale » de la V^e République s'accompagne ainsi, pendant ses quinze premières années à partir de 2002, d'une forme de « bipartisme imparfait »³¹, avec désormais deux partis politiques nettement dominants dans leurs « camps » respectifs, l'UMP et le PS, chacun en mesure d'obtenir à lui seul une majorité absolue ou quasi-absolue à l'Assemblée nationale et de gouverner avec un ou plusieurs partis d'appoint, l'UDF puis le Nouveau centre pour l'UMP de 2002 à 2012 sous les présidences de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy, le PRG et, brièvement, EÉLV pour le PS de 2012 à 2017 sous la présidence de François Hollande. Les trois premières législatures après l'instauration du quinquennat et du nouveau calendrier électoral sont ainsi les plus proches d'un système bipartisan.

Deux grandes évolutions touchent la compétition électorale sous la V^e République : une nationalisation des élections législatives, susceptible d'encourager une plus grande

³¹ Gérard Grunberg et Florence Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 122 pages.

disciplinarisation partisane des élus, plus dépendants des contextes nationaux et du capital politique de leur parti et de leur chef par rapport à leurs ressources personnelles et locales ; une bipolarisation du système partisan, qui facilite l'émergence de majorités parlementaires absolues et stables, prêtes dès les élections législatives, permettant un phénomène d'alternances entre deux principaux partis politiques dominants associés à des partis partenaires.

Les institutions sont-elles à l'origine de ces évolutions ? La bipolarisation ne peut être la simple conséquence du mode de scrutin, puisque celui-ci est le même que pendant la majeure partie de la III^e République ; l'ironie du sort est d'ailleurs que la seule utilisation de la proportionnelle, en 1986, produit une majorité absolue, très courte mais réelle, tandis que le rétablissement du scrutin majoritaire en 1988 aboutit à un gouvernement minoritaire. On a vu au précédent chapitre que l'élection présidentielle au suffrage universel direct aurait pu être saisie autrement par les partis politiques dès 1965. Mais dès lors que les partis et leurs dirigeants en font le moyen privilégié d'accession au pouvoir gouvernant, la dynamique présidentielle et le mode de scrutin à deux tours contribuent effectivement à encourager la bipolarisation des organisations partisans et à structurer nationalement les élections législatives.

Pourtant, la bipolarisation n'est jamais complète et les événements ont prouvé qu'elle n'était pas irréversible. Il est vrai que les européennes, à partir de 1979, et les régionales, à partir de 1986, permettent une « proportionnalisation périodique » de la vie politique, qui laisse de la place aux formations non incluses dans les alliances électorales dominantes³² ; mais la bipolarisation est également malmenée aux élections législatives et présidentielles. Dès les années 1980, la montée en puissance du FN, écarté des alliances électorales « légitimes » par les partis de gouvernement, bouscule le paysage partisan ; il constitue un groupe parlementaire en 1986, même si le mode de scrutin majoritaire, par la suite, réduit à pratiquement rien sa présence à l'Assemblée nationale.

Le « bipartisme imparfait » entre l'UMP et le PS commence d'ailleurs en 2002 avec l'accession du président du FN au second tour de l'élection présidentielle au détriment du PS ; malgré le recul de Jean-Marie Le Pen en 2007 face à la concurrence de Nicolas Sarkozy, sa fille renoue avec un score proche de 20% dès l'élection présidentielle suivante et le parti rencontre un succès croissant aux élections locales et européennes qui suivent, quoique ses effets restent limités sur le plan parlementaire national.

³² Jean-Luc Parodi, « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *Revue française de science politique*, Vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 292-312.

Le « centre autonome », qui existe à nouveau lorsque François Bayrou rompt ses alliances privilégiées avec la droite en 2007, peine dans un premier temps à s'imposer : le MoDem n'obtient que très peu de députés et ne connaît aucun succès électoral pendant les dix années qui suivent, son président perdant même son siège à l'Assemblée nationale en 2012 après avoir reculé à la cinquième place de l'élection présidentielle, n'étant pas accueilli dans la nouvelle majorité parlementaire de gauche malgré l'annonce de son vote en faveur de François Hollande face à Nicolas Sarkozy. C'est pourtant avec un positionnement similaire, celui d'un centre autonome à équidistance de la gauche et de la droite, qu'Emmanuel Macron, fondateur de la République en Marche et en alliance avec le MoDem, accède à la tête de l'État et obtient une majorité parlementaire absolue, sans l'UMP – devenue « Les Républicains » – ni le PS. L'absence de ces deux partis au second tour de l'élection présidentielle de 2017 montre l'éclatement total du système partisan bipolarisé.

Les institutions peuvent ainsi encourager mais nullement garantir la bipolarisation du système partisan, comme le montre sa fragmentation depuis 2017, même si le mode de scrutin majoritaire – non inscrit, faut-il le rappeler, dans la Constitution, mais dépendant de la loi ordinaire – peut encore permettre l'obtention d'une majorité absolue de sièges parlementaires pour l'un des « blocs » en compétition. Il est vrai toutefois que l'installation du trophée présidentielle comme le trophée majeur de la compétition électorale n'est pas sans effet sur les partis politiques : s'ils peuvent faire des usages variés des institutions et les façonner, celles-ci en retour contribuent à influencer leurs choix stratégiques et organisationnels.

B. Des partis aux conceptions différentes et aux évolutions convergentes

Les principaux partis politiques de la V^e République qui alternent au pouvoir entre 1958 et 2017 présentent des caractéristiques sensiblement différentes : les partis de droite, divisés entre gaullistes et non-gaullistes jusqu'à la fusion dans l'UMP en 2002, sont des regroupements de notables unis autour de figures dirigeantes mais faiblement institutionnalisés (1) tandis que le Parti socialiste poursuit un modèle de parti militant plus structuré et discipliné sans pour autant réellement atteindre cet idéal (2). Toutefois, les uns et les autres évoluent vers une situation commune : s'ils conservent une importance comme ressources électorales pour tout « présidentiable », les partis n'exercent pas en eux-mêmes une grande contrainte sur les gouvernants une fois arrivés au pouvoir (3).

1) Des partis de droite très personnalisés et peu institutionnalisés

Assez conformément au concept de « parti de cadres », les principales organisations de la droite parlementaire en France sont relativement peu structurées et peu institutionnalisées, c'est-à-dire dotées d'une organisation assez souple et de règles changeantes et faiblement contraignantes pour les comportements des acteurs politiques, dont la vocation est plutôt d'être au service de leurs dirigeants en fonction des besoins et des circonstances³³. La droite gaulliste comme la droite non-gaulliste développent de la sorte des formes partisanes sensiblement différentes dans leur conception de celles des partis socialiste et communiste : elles sont d'abord des rassemblements de notables plus ou moins unis autour de la figure de leur chef.

Le mouvement gaulliste, organisation principale de la droite sous la V^e République, se présente originellement comme un rassemblement à vocation populaire et rangé fidèlement derrière un chef, mais au-delà de cette adhésion personnelle au dirigeant « charismatique », ses différentes expressions partisanes restent faiblement institutionnalisées. Les changements réguliers de nom des successeurs du RPF – de l'UNR au parti Les Républicains aujourd'hui, en passant par l'UDR, le RPR et l'UMP – témoignent de cette souplesse de la structure partisane entre les mains de son dirigeant du moment ; le délaissement systématique du nom de « parti », auquel sont préférés les termes « rassemblement » et « union », atteste de cette distance de la droite avec la forme partisane.

La création de l'Union pour la nouvelle République³⁴ en 1958 vise à regrouper les mouvements gaullistes dispersés depuis l'éclatement du RPF. La fondation de ce parti politique est totalement « descendante » : née à l'initiative d'une équipe ministérielle – notamment du ministre de l'Information du Gouvernement de Gaulle, Jacques Soustelle – afin de sélectionner des candidatures uniques aux élections législatives de novembre 1958, l'UNR est d'abord construite autour de son groupe parlementaire à l'Assemblée nationale avant de se doter progressivement d'une organisation propre. Fabriquée dans et pour l'exercice du pouvoir, l'UNR est avant tout conçue pour soutenir la politique du général de Gaulle et coordonner l'action de ses parlementaires.

La subordination de l'UNR au Président de la République ne se fait cependant pas mécaniquement et sans conflit politique. Au fur et à mesure que sont levées les ambiguïtés de

³³ Je me réfère ici à la définition que donne Florence Haegel de la faible institutionnalisation de l'UMP : *Les droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 339 pages, p. 30.

³⁴ Je m'appuie principalement ici sur l'ouvrage de référence à propos de l'UNR : Jean Charlot, *L'UNR. Étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Paris, Armand Collin, 1967, 361 pages.

la politique du général de Gaulle, notamment dès l'engagement vers l'autodétermination de l'Algérie à partir du 16 septembre 1959, la disciplinarisation de l'UNR et de ses parlementaires pour soutenir la politique gouvernementale et assurer la domination charismatique du chef de l'État passe par la marginalisation des plus contestataires, écartés des responsabilités voire exclus du mouvement, et par une faible institutionnalisation des structures partisans qui autonomiseraient la formation gaulliste de sa figure tutélaire. L'UNR définit ainsi son identité et sa doctrine par une « politique de la fidélité » au général de Gaulle³⁵.

C'est ainsi que doit se comprendre le refus formel de doter l'UNR d'un président, contrairement au RPF qui était présidé par de Gaulle lui-même³⁶. Alors que Jacques Soustelle, ancien secrétaire général du RPF, souhaite devenir président de l'UNR à sa création en 1958, il se heurte à l'opposition du comité central qui impose une direction collégiale, avec Roger Frey comme secrétaire général, conformément aux souhaits du général de Gaulle. Ce qui se joue derrière cette question organisationnelle, c'est le choix d'une formation qui se distingue par une allégeance personnelle au futur chef de l'État, afin de lui conférer une grande liberté d'action, plutôt que par la définition et la défense d'une doctrine propre, notamment en faveur de « l'Algérie française ». La sélection des candidats investis aux élections législatives privilégie ainsi des personnalités ayant démontré une fidélité gaulliste ancienne et persistante dans l'épreuve – pendant la Résistance et dans le gaullisme d'opposition sous la IV^e République – plutôt que possédant un poids politique important³⁷.

Les désaccords dans le parti apparaissent au grand jour aux premières assises nationales à Bordeaux les 15 et 16 novembre 1959³⁸. Jusqu'au règlement définitif du conflit algérien et la crise politique de 1962 dont le Président sort triomphant, les premières années d'existence de l'UNR sont marquées par des luttes politiques internes portant non seulement sur la politique algérienne mais plus largement sur le rôle du parti gaulliste et sa capacité d'initiative politique autonome du pouvoir gouvernant. Ces luttes se soldent par la mise en échec de toutes les velléités d'autonomie programmatique et par l'affirmation de l'UNR comme le parti *du* gouvernement et de la fidélité *inconditionnelle* au chef de l'État³⁹.

La « politique de la fidélité » passe par la défaite des partisans les plus déterminés de « l'Algérie française » et les plus critiques envers la politique d'autodétermination, aboutissant

³⁵ Annie Collovald, « Une politique de la fidélité. La construction du groupe parlementaire UNR (1958-1962) », art. cit.

³⁶ Jean Charlot, *L'UNR, op. cit.*, pp. 38-39.

³⁷ *Ibid*, p. 42.

³⁸ Raymond Carillon, « L'UNR est unie autour du général de Gaulle mais profondément divisée sur l'Algérie. Une "motion de synthèse" approuve la politique du chef de l'État », *Le Monde*, 17 novembre 1959.

³⁹ Jean Charlot, *L'UNR, op. cit.*, chapitres 2, 3 et 4.

notamment à l'exclusion de Jacques Soustelle de l'UNR le 25 avril 1960. Elle se traduit plus largement par l'abandon de toute tentative de définir une identité politique propre de l'UNR qui ne se confonde pas totalement avec la politique présidentielle. Trésorier du parti à sa création puis secrétaire général le 5 février 1959, Albin Chalandon s'emploie un temps à promouvoir une orientation de politique économique et sociale distincte de celle du Gouvernement Debré. Son départ dès novembre 1959 signe le ralliement complet de l'UNR à l'orthodoxie gouvernementale ; le secrétaire général après lui n'exerce plus un rôle de direction politique et devient avant tout un administrateur et un porte-parole plutôt qu'un chef de parti⁴⁰.

L'UNR apparaît donc comme un parti de cadres sans ligne politique autonome, dirigé de fait par un cercle restreint de ministres et de chefs parlementaires, dont le seul programme est la politique gouvernementale décidée par le Président auquel elle proclame une fidélité sans condition. Et cela malgré le pluralisme politique qui continue d'exister en son sein, en particulier avec l'existence des « gaullistes de gauche », ces « clous de girofle du gaullisme »⁴¹ venus principalement de l'UDT fusionnée dans l'UNR en 1962. Dans les années 1960, l'enjeu qui se pose pour l'UNR est sa permanence dans l'après-de Gaulle : de ce point de vue, la persistance du parti gaulliste, même sous des noms différents, atteste d'une certaine réussite dans la « routinisation » ou l'« objectivation » du charisme⁴².

Dès le second mandat présidentiel du général de Gaulle, le Premier ministre Georges Pompidou, non issu de l'UNR lors de sa nomination, opère une reprise en main du mouvement gaulliste dont il pousse à la mue en un parti politique mieux organisé⁴³, transformation qui aboutit notamment aux assises de Lille des 25 et 26 novembre 1967 avec une réforme des statuts et l'adoption du nom UD-V^e, devenu UDR l'année suivante. La réforme s'accompagne d'une relève générationnelle : aux « gaullistes historiques » issus de la Résistance ou du militantisme au RPF succède progressivement une génération issue du « gaullisme gouvernant » depuis 1958. Même si les « barons du gaullisme » gardent une place éminente dans la direction, l'arrivée d'une nouvelle génération donne une base partisane à la succession du général de Gaulle et au soutien de l'UDR à la présidence de Georges Pompidou.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 91-94.

⁴¹ Bernard Lachaise, « Les clous de girofle du gaullisme », dans Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les partis et la République*, *op. cit.* pp. 63-72.

⁴² Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 336 pages, p. 147.

⁴³ Jérôme Pozzi, « L'Union pour la nouvelle République : de l'illusion partidariaire à la relance pompidolienne », *art. cit.*

C'est de la génération « pompidolienne » qu'est issu le dirigeant qui incarnera le mouvement gaulliste pendant une trentaine d'années : Jacques Chirac⁴⁴. Son ralliement à Valéry Giscard d'Estaing en 1974, avec trois autres ministres et plus d'une trentaine de parlementaires UDR, au détriment de Jacques Chaban-Delmas, est la manifestation la plus évidente du conflit générationnel entre les « barons du gaullisme » et les figures montantes du « pompidolisme »⁴⁵. Une fois nommé Premier ministre, Jacques Chirac s'emploie à retisser les liens dans une UDR très affaiblie par ce conflit et à se présenter comme le garant de la réunification du mouvement gaulliste. Sa reprise en main du parti, dont il conquiert le secrétariat général avant de le confier à un proche, aboutit en 1976, après son départ de Matignon, à la fondation du RPR⁴⁶ dont il reste le président pendant presque vingt ans.

Partenaire remuant de la majorité sous les gouvernements de Raymond Barre, principale force d'opposition aux socialistes sous les septennats de François Mitterrand, le RPR apparaît essentiellement comme un instrument de reconquête gaulliste du mandat présidentiel pour son président-fondateur, « candidat naturel » du parti à l'élection présidentielle, qu'il remporte à sa troisième tentative en 1995. Les conflits intra-partisans qu'il a traversés et le travail d'accréditation auquel il s'est livré permettent à Jacques Chirac d'occuper le rôle de « chef charismatique » autour duquel s'est construit le mouvement gaulliste⁴⁷, perpétuant à son profit cette « routinisation » de la domination charismatique.

Le RPR reste un parti assez peu institutionnalisé, appuyé notamment sur les ressources politiques et matérielles offertes par la mairie de Paris que conquiert Jacques Chirac en 1977. Les dirigeants du parti eux-mêmes n'accordent pas une grande importance à leurs règles statutaires⁴⁸ ; cela se traduit par une faible capacité à réguler les comportements internes et les candidatures dissidentes, par exemple en 1981 lorsque Jacques Chirac, à l'occasion de sa première candidature présidentielle, est concurrencé par son ancienne collaboratrice Marie-France Garaud et par l'ancien Premier ministre Michel Debré. Son autorité est loin d'être incontestée, surtout après sa deuxième défaite présidentielle en 1988, comme en témoignent la tentative de Charles Pasqua et Philippe Séguin de lui disputer la direction du parti en 1990 et

⁴⁴ Ancien collaborateur puis ministre de Georges Pompidou, Jacques Chirac fait partie de la génération des « jeunes loups » envoyés par ce dernier aux élections législatives de 1967 pour affronter la gauche dans ses bastions traditionnels du centre et de l'ouest : voir David Valence, « 1967 : l'opération des "jeunes loups" ou les débuts politiques de Jacques Chirac », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° HS 5, 2009 pp. 22-33.

⁴⁵ Jérôme Pozzi, « L'Appel des 43 et le mouvement gaulliste : manœuvre politique, relève générationnelle et fronde des "godillots" », art. cit.

⁴⁶ Michel Offerlé, « Transformation d'une entreprise politique : de l'UDR au RPR (1973-1977) », *Pouvoirs*, n° 28, 1983, pp. 6-26.

⁴⁷ Annie Collovald, *Jacques Chirac et le gaullisme*, Paris, Belin, 2010 [1999], 437 pages.

⁴⁸ « Quand un organisme en est à étudier ses statuts, c'est qu'il est moribond » disait d'ailleurs Jacques Chirac dès septembre 1974 ; cité par Michel Offerlé, « Transformation d'une entreprise politique », art. cit., p. 6.

surtout la candidature à l'élection présidentielle de 1995 de son ancien allié Édouard Balladur, soutenu par des élus et cadres importants du RPR, dont Nicolas Sarkozy et Charles Pasqua.

Parti dominant de la droite parlementaire et doté de forces militantes formant la « communauté charismatique » du chef, le RPR n'est cependant jamais hégémonique face à son partenaire-rival, l'UDF. Construite sous l'impulsion du Président Giscard d'Estaing pour fédérer toutes les composantes du centre et de la droite non-gaulliste dans la perspective des élections législatives de 1978, l'UDF est un conglomérat électoral regroupant des sensibilités politiques très hétérogènes : des libéraux, des conservateurs, des radicaux et radicaux-socialistes, des chrétiens-démocrates et des sociaux-démocrates ayant quitté le PS après la signature du programme commun par anti-communisme. Confédération de notables, l'UDF est d'abord une machine électorale de résistance tant au parti gaulliste qu'à l'union de la gauche.

L'UDF est ainsi un « parti de cadres » particulièrement peu institutionnalisé que rassemblent d'abord des intérêts électoraux communs. Cela se constate notamment au fait qu'elle soutient par deux fois un candidat à l'élection présidentielle non membre du parti – Raymond Barre en 1988, apparenté mais non adhérent à l'UDF, Édouard Balladur en 1995, membre du RPR – et que ses composantes peuvent occasionnellement prendre leur autonomie : ainsi lors de la IX^e législature, lorsque le Centre des démocrates sociaux constitue un groupe autonome du groupe UDF à l'Assemblée pour se rapprocher de la majorité socialiste, ou lorsque Démocratie libérale – lointaine héritière des Républicains indépendants – fait scission en 1998 par désaccord stratégique avec son président François Bayrou.

La porosité et la dépendance mutuelle entre les deux grandes formations de la droite parlementaire, RPR et UDF, condamnées à coopérer pour former des majorités, habituées à constituer des alliances aux élections législatives, poussent à des velléités de rapprochement plus étroit⁴⁹, et même à des propositions de « primaires » communes. Ces volontés de rapprochement s'accroissent au cours du septennat de Jacques Chirac, lorsque celui-ci, en pleine cohabitation, s'efforce de renouer les liens avec les parlementaires de droite, échaudés par les divisions de 1995 et surtout par l'échec de la dissolution de 1997⁵⁰. Elles aboutissent, après une campagne présidentielle où une centaine de parlementaires UDF et DL appellent à voter pour lui dès le premier tour, à lancer en 2002 un processus de fusion, avec l'ambition de créer un « parti unique de la droite et du centre » : l'Union pour la majorité présidentielle, qui conserve son sigle UMP en devenant l'Union pour un mouvement populaire.

⁴⁹ Édouard Balladur, « L'ardente nécessité d'une confédération RPR-UDF », *Le Monde*, 18 mars 1988.

⁵⁰ Florence Haegel, *Les droites en fusion*, *op. cit.* pp. 82-85.

Malgré la survivance d'une UDF dont le président François Bayrou refuse la dissolution, l'UMP, regroupant RPR, DL et une majorité de l'UDF, devient alors à droite un parti plus hégémonique que ne l'est le PS à gauche. Dominée par un « noyau dur » venu du RPR qui accroît son emprise dans les années suivantes malgré un partage équilibré des responsabilités à sa création, l'UMP ne contribue guère à renforcer l'institutionnalisation des structures partisanes à droite, les règles statutaires restant très souples, instrumentales et changeantes. En témoigne particulièrement le long ajournement de la reconnaissance des « mouvements » en son sein, c'est-à-dire de courants internes formés par un vote des militants, semblable aux « motions d'orientation » existant au PS : ces dispositions ne sont brièvement appliquées qu'à partir de 2012, dix ans plus tard, une fois l'UMP retournée dans l'opposition.

Proche et fidèle de Jacques Chirac auquel il avait déjà succédé à la présidence du RPR en 1994 avant de devenir son Premier ministre jusqu'à la troisième cohabitation, Alain Juppé est massivement élu premier président de l'UMP lors de son congrès fondateur en novembre 2002. Mais avec la montée en puissance dans l'opinion publique de Nicolas Sarkozy, actif ministre de l'Intérieur de 2002 à 2004 puis des Finances en 2004, ne dissimulant guère son ambition de succéder à son ancien mentor Jacques Chirac à la tête de l'État, le parti devient le théâtre de luttes d'influence entre « chiraquiens » et « sarkozystes ». La mise en retrait forcée d'Alain Juppé après sa condamnation en 2004 dans l'affaire des emplois fictifs de la mairie de Paris ouvre la voie à Nicolas Sarkozy pour conquérir la présidence de l'UMP avec plus de 85% des voix au congrès de novembre 2004.

Prenant en main l'organisation du parti, important un modèle « entrepreneurial » dans la gestion de la communication, des adhésions et des finances⁵¹, il conduit le parti avec un discours autonome et parfois critique du Président Chirac, même après que celui-ci l'a nommé « numéro deux » du Gouvernement de Dominique de Villepin en lui concédant – après le lui avoir précédemment refusé – de cumuler la présidence du parti avec un ministère. L'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République en 2007 rétablit alors l'harmonie entre le chef de l'État et le parti majoritaire. L'UMP reste à l'image des partis qui l'ont précédé : une organisation souple, aux structures peu permanentes et peu contraignantes, des forces militantes surtout mobilisées en période électorale, rassemblant des notables unis par des intérêts convergents et par le soutien à un chef charismatique susceptible de leur apporter la victoire.

⁵¹ Anne-Sophie Petitfils, « L'institution partisane à l'épreuve du management. Rhétorique et pratiques managériales dans le recrutement des "nouveaux adhérents" au sein de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) », *Politix*, n°79, pp. 53-76 ; Florence Haegel, *Les droites en fusion*, op. cit., chapitre 3.

2) Le Parti socialiste à la poursuite de l'idéal du parti structuré et discipliné

La conception et la culture partisans du Parti socialiste correspondent au modèle des « partis de masse » issus du mouvement ouvrier : celui d'un parti fort et structuré valorisant l'action politique collective, accordant une grande importance au militantisme comme engagement discipliné et dévoué au service d'une cause commune⁵², défendant une doctrine élaborée démocratiquement en son sein et doté de règles statutaires encadrant avec rigueur l'activité politique de ses membres. Dans cette perspective, les élus parlementaires socialistes sont d'abord et avant tout des délégués du parti chargés de défendre les positions fixées par ses militants et sa direction⁵³. La conception socialiste du mandat parlementaire, comme appartenant à l'organisation partisane au service de son programme et de ses directives, opère donc une certaine subversion des traditions de la délibération parlementaire en introduisant l'idée de discipline partisane face à la libre conscience individuelle de l' élu⁵⁴.

Il faut cependant souligner combien la réalité du Parti socialiste français est toujours restée assez éloignée de cet idéal⁵⁵, même si ce modèle inspire sa culture, ses règles statutaires et son modèle organisationnel. Lors de la fondation de la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) en 1905, celle-ci est le regroupement de divers mouvements épars et inégalement structurés : faiblement centralisé et doté d'une bureaucratie peu étoffée, le parti est contraint de laisser une certaine autonomie à ses fédérations départementales mais aussi, de fait, à son groupe parlementaire, alors même que ce dernier est écarté de la direction du parti par souci d'éviter sa prise de contrôle sur l'appareil. Bien plus que par le secrétaire général du parti, les socialistes sont incarnés dans le débat public par leurs figures de proue parlementaires, Jean Jaurès jusqu'à son assassinat en 1914 puis Léon Blum dans l'entre-deux-guerres.

La scission du congrès de Tours de 1920 – lorsque la majorité du parti quitte la SFIO pour fonder le PCF afin de rejoindre la III^e Internationale tandis qu'une minorité reste avec Léon Blum dans la « vieille maison » – ne fait qu'accentuer ces tendances. Le parti socialiste se caractérise par sa faible implantation dans le milieu ouvrier et sa dépendance à ses élus

⁵² Il n'est pas anodin que le terme de « militant » ait une étymologie commune avec « militaire » – « militer » venant du latin « *militare* » qui signifie « faire son service militaire ».

⁵³ Noëlline Castagnez, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006, pp. 40-56 ; Rémi Lefebvre, « Les logiques territoriales du parlementarisme socialiste sous la III^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006, pp. 87-95.

⁵⁴ Nicolas Roussellier, « Les socialistes face à la forme parlementaire : l'intrusion de la discipline partisane (1893-1940) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006, pp. 30-39.

⁵⁵ Frédéric Sawicki, « Les socialistes », dans Jean-Jacques Becker et Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2. XX^e siècle : à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2005, 784 pages, pp. 27-50 ; Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Édition du Croquant, 2006, 255 pages.

locaux. Tout cela n'empêche pas que les socialistes – comme les communistes – soient beaucoup plus cohésifs et disciplinés au Parlement en comparaison aux autres groupes ; ils y développent néanmoins une forme d'acculturation aux codes de la délibération parlementaire, tandis que les élus SFIO sont également saisis par une certaine notabilisation ; ses contradictions vis-à-vis du parlementarisme contribuent à ce que le parti socialiste ne développe pas une doctrine institutionnelle très claire⁵⁶.

Après la Libération, Guy Mollet devient secrétaire général de la SFIO en 1946 et le reste pendant vingt-trois ans ; son accession à la tête du parti provient d'une volonté de renouveau et de renforcement de l'organisation militante, qui n'aboutit pas. Sous la IV^e République, la SFIO s'installe comme parti de gouvernement pour défendre le régime contre les gaullistes et les communistes, sans renoncer formellement à sa culture révolutionnaire⁵⁷ ; en 1958 et malgré les divisions, elle se rallie au retour du général de Gaulle au pouvoir et à l'élaboration de la nouvelle Constitution, avant de quitter le Gouvernement lors de l'installation des institutions. Pendant toute cette période, ses alliances au centre et à droite, dans les alliances nationales et locales de type « Troisième Force », le poids toujours important des notables locaux dans l'appareil⁵⁸, le déclin, à l'inverse, de ses effectifs militants, la concurrence à gauche non seulement du PCF mais aussi du mendésisme et de divers partis et clubs socialistes, comme le PSU ou l'UDSR puis la CIR de François Mitterrand, plongent la SFIO dans une crise d'identité.

Après la refondation du Parti socialiste en 1969, le processus unitaire d'intégration des clubs socialistes aboutit au congrès d'Épinay de 1971, au cours duquel François Mitterrand devient Premier secrétaire : cette reconstruction ouvre une période de renouveau⁵⁹, marquée par une volonté de rompre avec la notabilisation de la SFIO et de construire une force militante orientée vers la conquête du pouvoir contre les droites gaulliste et giscardienne. Jusqu'à l'alternance de 1981 et l'exercice du pouvoir, le PS connaît une parenthèse d'effervescence militante ; son audience électorale augmente, son ancrage social se renforce, le militantisme y est davantage valorisé, l'institutionnalisation des courants en son sein dynamise le débat idéologique interne, le parti cherche à encadrer davantage le poids de ses parlementaires et de ses élus locaux et à renforcer la cohésion et la discipline de ses groupes dans les assemblées.

⁵⁶ Gérard Grunberg, *La loi et les prophètes. Les socialistes français et les institutions politiques (1789-2013)*, Paris, CNRS éditions, 2013, 361 pages.

⁵⁷ Noëlline Castagnez, « Les parlementaires SFIO de la IV^e République en campagne : une question d'identité », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 7, 2007, pp. 81-95.

⁵⁸ Noëlline Castagnez, « La notabilisation du PS-SFIO sous la Quatrième République », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 96, 2007, pp. 35-46.

⁵⁹ Frédéric Sawicki, « Les socialistes », art. cit. pp. 38-39.

Le rapport du Parti socialiste aux institutions est toujours marqué par une certaine ambivalence. Ses orientations programmatiques vont clairement dans le sens d'une parlementarisation du régime, avec la limitation des pouvoirs du Président à ses fonctions d'arbitrage, le renforcement des prérogatives du Parlement et une politique gouvernementale fondée sur un contrat de législature entre les partis de la majorité parlementaire. Cependant, François Mitterrand oriente fermement le PS vers la conquête du pouvoir présidentiel ; sa candidature en 1974, qui s'impose « naturellement » à son parti, participe de fait à acclimater les socialistes au présidentielisme⁶⁰. Par ailleurs, s'il souhaite que les programmes et les négociations partisanes inspirent la politique gouvernement, le PS défend cependant une certaine autonomie du pouvoir gouvernant vis-à-vis des partis politiques⁶¹.

François Mitterrand conserve la direction du Parti socialiste au congrès de Metz de 1979, avec le soutien de Gaston Defferre et le ralliement du Centre d'études, de recherche et d'éducation socialistes (CERES) de Jean-Pierre Chevènement, face à l'alliance de Michel Rocard et Pierre Mauroy : la voie est alors libre pour sa troisième candidature à l'élection présidentielle. Le Premier secrétaire est investi candidat par un congrès extraordinaire du PS à Créteil en janvier 1981 et quitte la direction du parti, qui revient à son « numéro deux » Lionel Jospin. Comme candidat, François Mitterrand défend son propre programme présidentiel – les célèbres « 110 propositions » – et celui-ci devient la « charte de l'action » du Gouvernement et de la majorité après la double alternance de 1981, selon les mots du nouveau chef de l'État.

Pendant les présidences Mitterrand et alors que le PS entre dans une période de reflux de ses effectifs militants, le centre du pouvoir se déplace vers les organes de l'État, Élysée et ministères, et le personnel politique socialiste dirigeant se transforme progressivement⁶², la haute-fonction publique et l'expertise administrative prenant le pas sur l'antériorité de l'engagement militant. Il serait pourtant inexact d'y voir une subordination du PS au pouvoir gouvernant aussi complète que celle du mouvement gaulliste pendant les présidences de Charles de Gaulle et de Georges Pompidou : le Président Mitterrand doit en effet veiller à conserver son contrôle sur le parti majoritaire en l'associant étroitement à l'exercice du pouvoir, en étant attentif à ses équilibres internes et en respectant son autonomie dans sa sphère d'activité⁶³.

⁶⁰ Olivier Duhamel, *La Gauche et la Ve République*, *op. cit.*, pp. 271-281.

⁶¹ C'est d'ailleurs un des points sur lesquels les négociations entre PS et PCF pour l'actualisation du Programme commun achoppent en 1977 : cf. *ibid.* pp. 405-412.

⁶² Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes*, *op. cit.*, chapitre 2.

⁶³ Ce que nous avons développé avec Frédéric Sawicki dans « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République : le cas du Parti socialiste », *art. cit.*

Le fait que le Président soit le chef sortant du parti et que son programme soit très largement conforme au projet du PS est évidemment pour beaucoup dans les bonnes relations entre le parti majoritaire et le pouvoir gouvernant. Le courant « mitterrandiste » y étant massivement majoritaire, des proches de François Mitterrand accèdent à tous les principaux postes de responsabilité à la tête du parti et des groupes parlementaires. C'est à cette période que prennent durablement forme les « petits-déjeuners de la majorité » comme lieu d'échanges d'informations et de points de vue : le Premier secrétaire du PS dialogue ainsi chaque semaine, le mardi matin, avec le Président, le Premier ministre et le secrétaire général de l'Élysée, lui permettant de participer à la préparation politique des grandes décisions et de faire valoir les positions et les revendications du parti⁶⁴.

Que les fidèles de François Mitterrand dirigent le courant majoritaire du PS ne dispense pas le Président de la République d'être attentif aux équilibres partisans et d'associer les courants minoritaires dont il veille à la représentation ; le Premier ministre lui-même, Pierre Mauroy, est un ancien soutien de Michel Rocard lors du congrès de Metz. De plus, les prérogatives du PS sont respectées : le chef de l'État ne s'oppose pas à l'interdiction faite aux ministres de siéger dans les instances dirigeantes du parti pour maintenir son autonomie⁶⁵ ; et le Premier secrétaire refuse au Premier ministre Laurent Fabius la direction de la campagne du PS aux élections législatives de mars 1986. Lionel Jospin en fait alors une question de principe : « *La conception du Parti socialiste était en jeu : est-il une formation démocratique qui se dirige elle-même ou peut-on l'instrumentaliser de l'extérieur ?* »⁶⁶.

Le premier septennat de François Mitterrand ne s'accompagne donc pas d'un effacement complet de l'organisation partisane du PS : si le parti s'adapte sans grande difficulté à la pratique présidentialiste des institutions grâce aux liens étroits entretenus avec le chef de l'État, il conserve une existence et une identité politiques propres ; il est associé à l'exercice du pouvoir et revendique une certaine autonomie dans la conduite de ses affaires internes ; parti plus ancien, plus structuré et plus institutionnalisé que les mouvements gaullistes et centristes,

⁶⁴ On peut citer le témoignage de Lionel Jospin : « *Les prérogatives de chacun étaient respectées. [...] François Mitterrand n'ignorait pas que le parti qu'il avait dirigé pendant dix ans n'était pas le RPR, qu'il ne deviendrait pas un parti godillot ni une simple courroie de transmission. Si vous préférez, la courroie pouvait aussi tourner dans l'autre sens. C'est pourquoi cette instance a été féconde, et j'ai pu y faire passer les aspirations, les demandes et les inquiétudes des socialistes.* » dans *Lionel raconte Jospin*, Paris, Seuil, 2010, 277 pages, p. 91.

⁶⁵ Gérard Grunberg, *La loi et les prophètes*, op. cit., p. 289.

⁶⁶ *Lionel raconte Jospin*, op. cit., page 112. Lionel Jospin décrit ainsi le désaccord avec Laurent Fabius (page 110) : « *Ce qui n'était pas concevable à mes yeux, c'était que le Premier secrétaire du Parti socialiste s'efface et que le Premier ministre – personnalité nommée, je le rappelle, par le président de la République – prenne tout d'un coup la tête de l'ensemble de la campagne, y compris celle des socialistes. [...] Quand François Mitterrand m'avait demandé en 1981 de lui succéder au PS sans avoir de fonction d'État, j'avais accepté en précisant que je dirigerais vraiment le Parti socialiste. Je ne voulais pas d'un parti conduit de l'extérieur.* »

il ne se dissout pas purement et simplement dans le présidentielisme majoritaire. C'est en préservant son autorité sur le PS que François Mitterrand peut alors bénéficier de la cohésion et de la discipline de ses parlementaires, obtenant une majorité plus forte et plus stable que la coalition majoritaire précédente entre les partenaires-rivaux RPR et UDF⁶⁷.

Ce dispositif ne fonctionne plus aussi bien, cependant, au cours du second septennat mitterrandien, marqué par un affaiblissement de l'autorité politique du Président de la République et la distanciation de ses liens avec le Parti socialiste. Dès 1988, au moment où il nomme son rival de toujours Michel Rocard comme Premier ministre, François Mitterrand ne parvient pas à imposer le Premier secrétaire de son choix, Laurent Fabius, pour prendre la succession de Lionel Jospin : le courant « mitterrandiste » se fracture, une partie de ses membres refusant cette candidature et se tournant vers Pierre Mauroy, qui prend alors la tête du PS pour quatre années, Laurent Fabius obtenant la présidence de l'Assemblée nationale comme « lot de consolation ». Cette situation provoque une tension généralisée entre les lieux de pouvoir, Élysée, Matignon, Palais-Bourbon et rue de Solferino, et ne facilite pas la tâche des gouvernements socialistes privés de majorité absolue pendant la législature ouverte en 1988.

L'éclatement du courant majoritaire du PS conduit à des affrontements particulièrement vifs lors du congrès de Rennes de mars 1990, resté dans les mémoires socialistes comme un moment de grandes divisions et de guerres de successions pour « l'après-Mitterrand ». Laurent Fabius tente à nouveau de conquérir la direction du Parti socialiste et se heurte à l'alliance de Lionel Jospin et Pierre Mauroy ; dans un contexte d'éparpillement des suffrages militants, ni les deux fractions de l'ancien courant « mitterrandiste », ni Michel Rocard, ni les courants minoritaires de l'aile gauche ne sont alors en mesure de former une majorité claire dans le parti, conduisant à une « synthèse » de façade et à la reconduction de Pierre Mauroy jusqu'en 1992.

Le PS voit alors se succéder trois dirigeants en trois ans : Laurent Fabius tombe après le désastre des élections législatives de 1993 et Michel Rocard après celui des élections européennes de 1994. Henri Emmanuelli devient Premier secrétaire et, malgré un discours ancré à gauche, fait appel à la candidature du modéré Jacques Delors, Président sortant de la Commission européenne et donné favori pour l'élection présidentielle de 1995, qui déclare en décembre 1994 ne pas être candidat, estimant que son orientation politique, tournée vers le centre, n'est pas en mesure d'obtenir une majorité. Sans candidat « naturel », le PS doit départager pour la première fois deux candidatures par un vote des militants : Lionel Jospin

⁶⁷ Pierre Avril résume ainsi en 1982 le paradoxe d'un régime que le général de Gaulle avait fondé sur le rejet des partis : « *Le retour à l'orthodoxie de la V^e République s'est opéré à travers ce phénomène inédit : un vrai parti.* », dans « "Chaque institution à sa place..." Le Président, le parti et le groupe », art. cit. p. 115.

s'impose largement, avec 65% des voix, face à Henri Emmanuelli, bénéficiant visiblement de sa stature d'ancien Premier secrétaire, ayant exercé bien plus longtemps à la tête du parti que son concurrent.

Sa bonne performance à l'élection présidentielle – déjouant les pronostics, il arrive en tête du premier tour et affronte Jacques Chirac au second tour –, permet à Lionel Jospin de redevenir Premier secrétaire du PS, poste que Henri Emmanuelli lui concède, puis d'accéder, en tant que chef du parti majoritaire, à celui de Premier ministre de la troisième cohabitation, après la victoire de la « gauche plurielle » aux élections législatives anticipées de 1997. Quittant la direction du PS et soutenant l'élection de François Hollande pour lui succéder, il gouverne alors en chef de majorité parlementaire dialoguant avec les partis membres de sa coalition – et notamment le premier d'entre eux. Candidat « naturel » des socialistes à la présidentielle de 2002, son élimination au soir du premier tour plonge le PS dans une opposition de dix années.

Celles-ci sont marquées par des victoires successives aux élections locales mais aussi de profondes divisions à l'occasion du référendum sur le « traité constitutionnel » européen, pour lequel la majorité du PS soutien le « oui » tandis que les courants de l'aile gauche, rejoints par Laurent Fabius, font ouvertement campagne pour le « non », qui l'emporte au référendum le 29 mai 2005 et dans l'électorat de gauche. Les divisions et les rivalités entre les « présidentiables » du PS ne font pas émerger de candidat incontesté. Dans ce contexte, la primaire présidentielle interne de 2006 – après une campagne d'adhésion à cotisation réduite pour élargir le corps électoral militant – voit la victoire d'une candidate restée éloignée des enjeux d'appareil et des courants, portée par les sondages, Ségolène Royal. Après sa défaite à l'élection présidentielle, la présidente de la région Poitou-Charente ne parvient pas à prendre la direction du parti au cours d'un congrès très disputé à Reims en 2008 qui voit l'élection controversée de Martine Aubry comme Première secrétaire.

Au cours de cette décennie dans l'opposition face à l'UMP de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy, le PS voit s'approfondir les tendances déjà anciennes qui l'éloignent de son idéal de « parti de masses » : le renforcement du poids de ses notables locaux, la baisse de ses effectifs militants parmi lesquels dominant les élus et collaborateurs d'élus, sa faible implantation dans les mouvements sociaux et associatifs⁶⁸. Face à ces faiblesses structurelles, la « primaire ouverte » s'impose comme solution procédurale pour résoudre la « crise de leadership » dans laquelle est plongé le parti depuis 2002⁶⁹.

⁶⁸ Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes*, op. cit.

⁶⁹ Rémi Lefebvre, *Les primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raison d'agir, 2011, 172 pages.

3) La faiblesse différenciée des partis politiques face au pouvoir présidentiel

Les partis de gouvernement qui se partagent le pouvoir de 1958 à 2017 présentent chacun leurs spécificités et leurs contradictions. Les deux partis de droite fusionnés en un seul en 2002 sont marqués par une tension permanente entre une logique notabiliaire et une logique plébiscitaire : ces partis regroupent des notables n'accordant pas de grande valeur contraignante aux règles partisans et aux doctrines collectives, mais la « matrice gaulliste », toujours dominante à l'UMP, valorise l'adhésion personnelle à un chef charismatique dont le soutien cimente plus ou moins l'unité des cadres et des adhérents. Le Parti socialiste fonde son organisation partisane sur le modèle d'un parti militant discipliné, doté de règles internes dirigistes, structuré par des courants dont les débats idéologiques produisent la doctrine collective qui doit s'imposer à l'action de ses élus, mais ne parvient pour autant jamais à se conformer complètement à ce modèle.

Tous les partis majoritaires ont, dans les faits, une assez faible capacité d'initiative et faible influence propre sur la politique gouvernementale : le PS lui-même peine à rester un parti autonome du pouvoir lorsqu'il le conquiert. Le « parti au pouvoir » perd largement de sa puissance politique propre en tant qu'organisation ; les structures partisans sont fortement dévitalisées, le parti étant privé de ses forces par l'accession de la plupart de ses dirigeants et de ses experts au Gouvernement et dans les cabinets présidentiel et ministériels, affaiblissant considérablement sa capacité d'initiative et de production intellectuelle par rapport au pouvoir gouvernant, le réduisant à un rôle de relais de la politique gouvernementale. C'est ce constat que fait l'ancien député de Paris et ancien membre du Gouvernement Pierre Lellouche, qui fut délégué national à l'UMP puis au parti Les Républicains en charge des affaires étrangères puis de la défense nationale :

« On n'a pas des partis à l'allemande, ou comme le PPE à Bruxelles, où vous avez des bataillons de techniciens, qui écrivent des notes, qui permettent d'alimenter le débat au fond. Non. Malheureusement ! Je le regrette ! Le rôle d'un parti, ce serait non seulement de préparer les candidats, mais aussi d'alimenter le débat d'idées, d'avoir une sorte d'expertise. Les partis français sont trop faibles. Les fondations partisans commencent à exister [...] mais elles sont encore balbutiantes en France. Elles n'ont pas la force de frappe financière qui permette d'avoir derrière des dizaines de jeunes types brillants qui causent des différents sujets. Il faudrait ! »⁷⁰

⁷⁰ Entretien le 25 novembre 2016.

Des observations similaires sont faites concernant le Parti socialiste pendant la période 2012-2017. Un collaborateur de députés socialistes et connaisseur du siège du PS de la rue de Solferino me dit ainsi en 2015 : « *Les ministres ont emporté tout le monde dans leurs bagages. Il n'y pratiquement plus personne au parti avec un minimum de poids politique ou d'expertise. Le parti ne sait que répéter les éléments de langage gouvernementaux.* »⁷¹ En d'autres termes, la branche du parti en charge des fonctions publiques (*party in public office*) prend l'ascendant sur l'appareil du parti (*party in central office*) et le parti à la base (*party on the ground*)⁷².

Selon l'analyse faite par Bernard Manin des évolutions du gouvernement représentatif, la « démocratie des partis » se transformerait à la fin du XX^e siècle en ce que l'auteur appelle une « démocratie du public »⁷³. Une des évolutions en ce sens – outre la volatilité électorale et l'importance croissante de la communication – serait la personnalisation de la vie politique, cette fois non pas au profit des parlementaires, mais des chefs nationaux des partis politiques, qui seraient moins contraints par les programmes partisans car désignés pour leurs qualités supposées et pour leur « image » politique, donc davantage libres de leur action. Ces réflexions font écho à une question ancienne sous la V^e République : la « présidentialisation » des partis⁷⁴.

Les partis politiques se seraient adaptés à la centralité de l'élection présidentielle – centralité dont on a déjà souligné combien ils avaient largement contribué à la construire, en se saisissant de celle-ci comme de l'instrument privilégié de conquête du pouvoir par construction d'une majorité parlementaire découlant de la « majorité présidentielle » du candidat vainqueur. Leur adaptation se traduirait par une organisation centrée autour de la conquête du trophée présidentielle, avec notamment un mode de désignation adaptée à cette fin ; plus profondément, la présidentialisation suggère aussi que le parti du candidat vainqueur deviendrait, d'une certaine façon, dépendant et même subordonné au chef de l'État, au moment où celui-ci,

⁷¹ Propos pris en notes de mémoire après la pause déjeuner à l'Assemblée nationale. Dans le même sens, ce témoignage d'un conseiller technique de cabinet ministériel et ancien collaborateur parlementaire socialiste, cité par Jean-Michel Eymeri-Douzans et Xavier Bioy, « Introduction / Une République de conseillers ? », dans Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages*, op. cit., pp. 17-110, note de bas de page n°100 p. 88. : « *Dans ce pays, avec ce régime-ci, c'est bien simple, les partis ne sont solides que quand ils sont dans l'opposition. Dès qu'un parti est au pouvoir, tous les gens valables partent dans les cabinets ministériels, évidemment, pour obtenir des places. Il ne reste personne au Parti, donc le Parti ne peut qu'aller mal. Actuellement, la rue de Solferino est vide ! C'est la maison des fantômes ! Harlem Désir, c'est vrai qu'il n'est pas bon, mais il est tout seul. Quand on y va, les bureaux autour du sien sont vides ! Alors après, on s'étonne qu'il n'y a pas de production d'idées neuves au Parti, que l'on est infoutu de produire pour les élections intermédiaires un programme séduisant autre que la défense du bilan du gouvernement, souvent indéfendable. Mais puisqu'il n'y a per-son-ne au Parti, pas la moindre matière grise, rien d'étonnant !* »

⁷² Richard S. Katz and Peter Mair, "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies" in Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, 2002, pp. 113-135.

⁷³ *Les principes du gouvernement représentatif*, op. cit.

⁷⁴ Hugues Portelli, « La présidentialisation des partis français », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°14, 1980, pp. 97-106.

désormais auréolé de la légitimité du suffrage universel et intouchable pendant son mandat, devient en revanche indépendant du parti l'ayant porté à la présidence.

La présidentialisation des partis politiques, outre qu'elle ne fait aucunement disparaître les impératifs électoraux liés aux élections parlementaires et locales, n'est pas un phénomène uniforme et univoque, mais enserré dans la dynamique des rapports de force inter-partisans et intra-partisans, dépendant de la culture propre des partis concernés⁷⁵. On a montré comment l'organisation et les modalités des rapports entre le pouvoir gouvernant et le parti majoritaire n'étaient pas les mêmes d'un parti à l'autre. Cependant, on peut observer sur le long terme des évolutions convergentes malgré des différences persistantes.

La présidentialisation apparaît somme toute « naturelle » pour une organisation fondée dans le but de soutenir l'action du chef de l'État sans développer d'orientation politique autonome. Ce n'est que lorsqu'il est privé de la présidence de la République dans les années 1970 que le parti gaulliste, devenu le RPR, se dote d'un vrai chef de parti en la personne de Jacques Chirac. Le mandat de Nicolas Sarkozy à la présidence de l'UMP entre 2004 et 2007 représente néanmoins une parenthèse assez inédite pour la droite sous la V^e République : un président de parti majoritaire tenant un discours politique autonome voire critique du chef de l'État pourtant issu de ce même parti, avec l'ambition de lui succéder. Le passage d'un chef à l'autre se réalise ainsi avec la conquête par le second du parti fondé par le premier et par une rivalité ouvertement entretenue à la fin du second mandat présidentiel du chef sortant.

La doxa gaullienne, considérant l'élection présidentielle au suffrage universel direct comme, selon l'expression consacrée, « la rencontre d'un homme avec le peuple », non dépendante du jeu des partis, conduit pendant longtemps à ne pas réguler explicitement et statutairement la désignation du candidat. La candidature est censée être une démarche personnelle indépendante, le parti se contentant d'entériner le soutien à son « candidat naturel », sans par ailleurs que cela empêche des candidatures dissidentes et des soutiens dissidents, particulièrement, on l'a vu, en 1995.

C'est finalement Nicolas Sarkozy, y voyant un moyen de se légitimer dans le cadre de sa rivalité avec Jacques Chirac, qui introduit dans les règles statutaires de l'UMP le principe de la désignation du candidat par les militants, faisant à la philosophie gaullienne une concession sémantique en écrivant que le vote militant « *choisit le candidat soutenu par l'Union à l'élection à la Présidence de la République ; étant entendu que pour l'élection présidentielle il*

⁷⁵ Florence Haegel et Frédéric Sawicki, « Résistible et chaotique : la présidentialisation de l'UMP et du PS », dans Yves Déloye, Alexandre Dézé et Sophie Maurer (dir.), *Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 290 pages, pp. 19-39.

n'y a pas d'investiture d'un parti politique »⁷⁶. Mais si le Président Chirac, alors rééligible pour un troisième mandat, et le Premier ministre Dominique de Villepin entretiennent jusque tardivement l'hypothèse d'une candidature, fût-elle « hors-parti », ni le premier, affaibli par son âge, son état de santé et l'échec du référendum de 2005, ni le second, affaibli par l'échec de la réforme du « Contrat première embauche » et par « l'affaire Clearstream », ne sont en capacité de contester la candidature de Nicolas Sarkozy qui, suite au renoncement des autres postulants potentiels, est le seul candidat à la primaire interne qui ne sert que de consécration.

Après sa victoire aux élections de 2007, l'UMP fait encore une fois la démonstration de la grande malléabilité de ses règles statutaires, en revenant aux sources du modèle organisationnel du gaullisme partisan : des dispositions dérogatoires sont ajoutées aux statuts⁷⁷ pour prévoir que, lorsque le président du parti devient Président de la République, la présidence du parti est supprimée, tandis qu'est mise place une direction collégiale menée par un secrétaire général choisi par le bureau politique – officieusement avec l'accord, voire à la demande, du Président. Le chef de l'État reste « moralement » le « vrai » chef du parti : pendant le temps du quinquennat de Nicolas Sarkozy, le centre du pouvoir du parti est ouvertement déplacé à l'Élysée et toute forme de démocratie interne est suspendue⁷⁸.

Ces nouvelles dispositions précisent également qu'un Président sortant candidat à sa réélection « *et qui souhaite le soutien de l'UMP se soumet au vote du Congrès* »⁷⁹, étant ainsi dispensé d'une primaire interne. Mais même cette formalité n'est pas mise en œuvre : malgré la faible popularité du Président Sarkozy et les sondages pessimistes pour sa réélection, les hypothèses de candidatures alternatives, comme celle du Premier ministre François Fillon, ne se concrétisent jamais et le chef de l'État est soutenu sans vote par l'UMP avant même sa déclaration officielle de candidature en février 2012. La subordination du parti au Président, pleinement assumée, dicte les règles partisans aussi bien que l'abandon de ces règles⁸⁰.

De ce point de vue, le Parti socialiste offre bien davantage une forme de « résistance » à sa subordination au pouvoir présidentiel. Certes, l'autorité de François Mitterrand conquise

⁷⁶ Article 14 des statuts de l'UMP en 2005.

⁷⁷ Le 7 juillet 2007, le Conseil national de l'UMP adopte à 72% la modification des statuts avec l'ajout d'un nouveau titre : « Titre IX : dispositions applicables, par dérogation aux Statuts, lorsque le Président en exercice de l'UMP devient Président de la République ». Source : <http://www.u-m-p.org> (archives consultées grâce au site « Wayback Machine »).

⁷⁸ Florence Haegel, *Les droites en fusion*, op. cit., pp. 135-139.

⁷⁹ Article 49 des statuts de l'UMP en 2007.

⁸⁰ Il est significatif de relever que dans les statuts du parti Les Républicains en 2015 prévoyant une primaire présidentielle ouverte, non seulement un Président sortant candidat à sa réélection en est dispensé (article 38.1) mais plus encore, le candidat désigné par la primaire propose au bureau politique la nouvelle direction du parti (article 39.4) dont il devient *de facto* le chef. C'est ainsi que fin 2016, François Fillon fait supprimer la présidence du parti et fait désigner Bernard Accoyer comme secrétaire général.

sur le parti au congrès d'Épinay en 1971, confirmée au congrès de Metz en 1979, lui permet d'être par deux fois le candidat incontesté, confirmé par un vote des militants en congrès extraordinaire ; de même, en 1988, sa candidature de Président sortant est ratifiée par le parti. Mais comme on l'a déjà souligné, son contrôle sur le PS pendant sa présidence n'est pas une simple formalité : lors du premier septennat, le Premier secrétaire Lionel Jospin s'efforce de préserver l'autonomie du parti dans la conduite de ses affaires internes et de faire valoir ses positions ; lors du second septennat, l'affaiblissement de l'autorité du chef de l'État conduit à l'émancipation d'un parti pris dans les guerres de succession.

Le PS est le premier grand parti à recourir par deux fois au vote des militants pour départager plusieurs candidatures à l'élection présidentielle. Dans le premier cas en 1995, Lionel Jospin est élu contre le chef du parti en exercice Henri Emmanuelli, qui lui cède sa place après l'élection présidentielle, faisant de lui le chef incontesté du parti comme Premier secrétaire puis comme Premier ministre jusqu'à son retrait de la vie politique en 2002. En revanche en 2006, Ségolène Royal est désignée largement mais ne parvient pas à s'imposer à la tête du parti après sa défaite présidentielle. De même, les deux Premiers secrétaires successifs, François Hollande et Martine Aubry, ne tirent pas profit de leur place de chef de parti pour s'imposer comme candidat « naturel », bien qu'étant chacun élu directement par les militants – le premier comme candidat de compromis entre les différentes composantes et les différents « présidentiables » de la majorité du parti, la seconde à l'issue d'une élection très controversée et à la tête d'une coalition large et assez hétérogène.

Le principe de désignation du candidat à l'élection présidentielle par une primaire ouverte à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales – moyennant participation financière et signature d'une déclaration sur l'honneur d'adhésion aux valeurs de la gauche – est adopté par le Parti socialiste en 2009 sous la direction de Martine Aubry : la primaire est retenue comme moyen de réguler les ambitions présidentielles grâce à une procédure acceptée par le plus grand nombre, après les controverses sur les allégations de fraudes au congrès de Reims, maintenant ainsi l'unité du parti⁸¹. Cette procédure a pour conséquence de déposséder le parti – aussi bien la direction que les militants – du choix du candidat et confère à celui-ci une légitimité populaire personnelle qui dépasse sa légitimité partisane : en 2011, François Hollande est un candidat choisi par les électeurs de la primaire contre la Première secrétaire.

Nous avons assez largement exploré au premier chapitre le déroulement du quinquennat de François Hollande pour aller à ce qui est ici l'essentiel : le fait que le Parti socialiste pendant

⁸¹ Rémi Lefebvre, *Les primaires socialistes*, *op. cit.*

cette présidence ait été largement dominé par le pouvoir gouvernant et marginalisé dans les processus de décision⁸². Le chef de l'État a pu choisir, de fait, le Premier secrétaire, en parvenant à imposer Harlem Désir comme premier signataire de la motion majoritaire en 2012 puis en exfiltrant ce dernier au Gouvernement pour faire élire à sa place Jean-Christophe Cambadélis par le Conseil national en 2014. Le premier est choisi pour sa discrétion et ses faibles ressources politiques personnelles assurant la docilité du PS ; le second, plus expérimenté et rompu aux jeux d'appareils, s'efforce de « réveiller » le parti autour d'un travail doctrinal et de faire entendre une voix autonome, mais la mobilisation militante reste faible et le parti évite de se positionner explicitement sur la politique gouvernementale⁸³.

On peut constater toutefois des résistances à l'effacement du PS, puisque la faible prise en compte par le pouvoir gouvernant des équilibres partisans se paie d'un prix politique élevé avec la « fronde parlementaire » et que les règles statutaires ne peuvent être instrumentalisées et ignorées aussi facilement qu'à droite : le congrès n'est pas éternellement différé et se tient en 2015, obligeant la direction du PS à se soumettre au vote militant et la conduisant à passer des compromis pour assurer sa majorité ; et surtout, le Président sortant n'est pas dispensé d'une primaire pour obtenir l'investiture du PS à la présidentielle suivante, ce qui pèse lourdement dans le choix de François Hollande de renoncer à se représenter. La démocratie interne n'est donc pas formellement suspendue pendant l'exercice du pouvoir comme elle l'est à l'UMP.

La domination du Président de la République sur le parti dont il est issu – et donc à l'inverse la faible influence de ce parti sur lui – découle de la structuration du capital partisan autour du chef de l'État. Cette logique est amplifiée lorsqu'Emmanuel Macron fonde en 2016 le mouvement « En marche ! », auquel il donne ses initiales ; rebaptisé La République en Marche, le parti mène, à l'occasion des élections législatives, une campagne particulièrement centrée sur la personne du nouveau Président. LREM se présente comme un parti très fortement centralisé et personnalisé, dirigé par un délégué général choisi par le chef de l'État, sans autonomie politique, sans identité idéologique clairement affirmée en dehors de la parole et de l'action de son fondateur, mobilisant très peu ses militants. La faiblesse des appareils des partis au pouvoir donne d'autant plus d'intérêt à leurs groupes parlementaires : c'est là que se déplacent les clivages et enjeux partisans et que se construit une majorité effective.

⁸² Frédéric Sawicki, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillon », *Esprits*, juillet 2015, pp. 75-82 ; Rémi Lefebvre, « "Dépassement" ou effacement du Parti socialiste (2012-2017) ? », *Mouvements*, n°89, 2017, pp. 11-21.

⁸³ Nicolas Chapuis, « La reconstruction en trompe-l'œil du Parti socialiste », *Le Monde*, 5 janvier 2016.

II. L'Assemblée nationale organisée pour et par les groupes

La montée en puissance des partis dans la vie politique se traduit par celle des groupes dans les chambres du Parlement – en l'occurrence l'Assemblée nationale – en tant que représentations – relativement autonomes – des organisations partisans en compétition électorale, avec les traditions et les cultures propres de celles-ci (A). Dotés de règles plus ou moins contraignantes et de structures pyramidales, les groupes politiques permettent l'encadrement et la mutualisation du travail parlementaire, l'objectif du principal groupe soutenant le pouvoir gouvernant étant de constituer une majorité opérationnelle, via différents moyens formels et informels de disciplinarisation de ses membres (B).

A. L'activité parlementaire saisie par le phénomène partisan

Reflétant les évolutions du système partisan et renforcés par l'importance croissante, pour les élus, des ressources collectives et la « nationalisation » des élections législatives (1), les groupes parlementaires, depuis leur reconnaissance officielle par le règlement intérieur de la chambre des députés, ont gagné en moyens financiers et humains et en prérogatives dans la vie parlementaire et les procédures législatives (2). Les principaux groupes sont l'émanation de partis politiques dont ils importent les normes de cohésion dans l'enceinte parlementaire, mais les relations entre groupes et partis ne sont pas pour autant fusionnelles, quelles que soient les cultures partisans à ce sujet, laissant aux groupes et aux parlementaires qui en sont membres une relative autonomie vis-à-vis de l'appareil partisan (3).

1) Des groupes renforcés par les évolutions partisans et électorales

Les transformations du système des partis et des conditions de la compétition électorale se traduisent à l'Assemblée nationale par un renforcement politique des groupes parlementaires à plusieurs titres : d'une part, en étant moins nombreux et donc moins dispersés et moins dilués ; d'autre part, avec des députés davantage dépendants des ressources collectives partisans et donc moins appuyés sur leur ancrage local et leurs ressources personnelles. Plutôt que des regroupements fragmentés d'agents relativement libres, aux frontières parfois poreuses et évolutives, les groupes deviennent des centres de gravité dotés d'un pouvoir de décision collective et capables de structurer la vie parlementaire. En bref, on constate sur les groupes et

leurs parlementaires les conséquences des phénomènes déjà exposés : la relative bipolarisation du système partisan et la nationalisation des élections législatives.

La « simplification » du paysage partisan se constate dans le nombre et la taille des groupes parlementaires. Sous la III^e République, on compte à la Chambre des députés jusqu'à seize groupes lors de sa XV^e législature (1928-1932). La législature suivante, celle du Front populaire et la dernière du régime compte douze groupes⁸⁴ – et encore pourrait-on en compter davantage, puisque deux d'entre eux sont officiellement présentés comme étant composés de plusieurs groupes⁸⁵. L'éventail des groupes se resserre nettement après la guerre, notamment avec la montée en puissance des partis « de masse » comme le PCF et dans une moindre mesure, le MRP, la SFIO et le RPF : les trois législatures de la IV^e République ne comprennent « que » huit à neuf groupes chacune.

La tendance à la réduction se poursuit nettement sous la V^e République : les deux premières législatures comprennent six groupes et ce chiffre représente jusqu'à très récemment le grand maximum à l'Assemblée nationale, descendant même jusqu'à quatre groupes en 1978 et 1981 puis en 1993, et à nouveau au début de la phase quinquennale du régime, en 2002 et en 2007. La tendance connaît cependant une légère inversion depuis deux mandatures : d'abord en rejoignant le plafond de six groupes après l'alternance de 2012 et surtout en le dépassant avec sept groupes après les élections de 2017, avant que des scissions en cours de législatures ne portent ce nombre jusqu'à dix groupes au cours de l'année 2020, témoignant des bouleversements du système partisan depuis 2017.

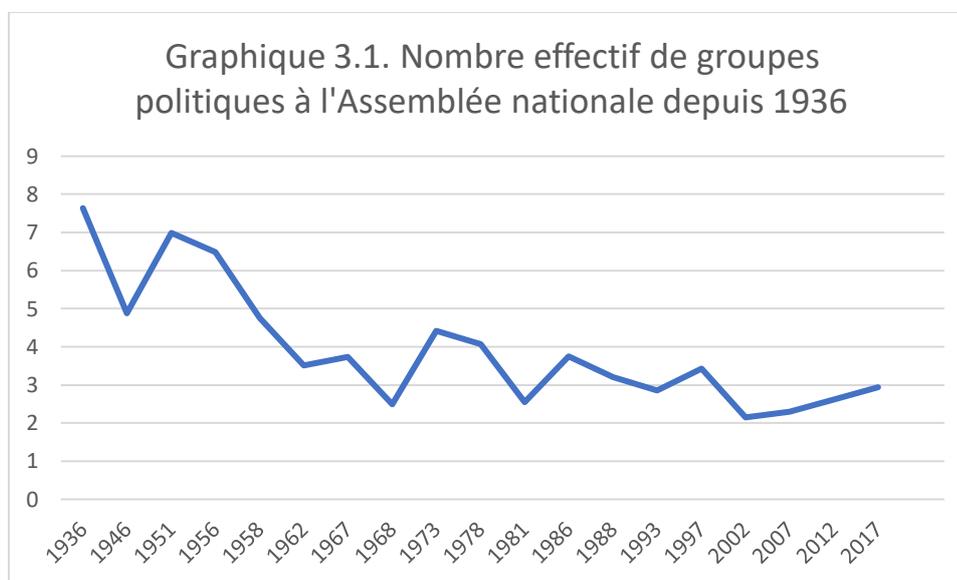
Pour rendre compte plus finement de l'évolution de la structure des groupes parlementaires de l'Assemblée, il est pertinent de pondérer le nombre de groupes par leurs tailles respectives : une multitude de petits groupes ne représente en effet pas une fragmentation aussi forte s'il existe par ailleurs un grand groupe dominant avec une majorité absolue. D'où l'intérêt de l'indicateur du « nombre effectif de partis » (*effective number of parties* ou *ENOP*)⁸⁶, qui peut se calculer à partir de la répartition des suffrages exprimés aux élections (*effective number of electoral parties*) ou des sièges parlementaires (*effective number of*

⁸⁴ Groupe communiste, groupe de la Fédération républicaine de France, groupe de la Gauche démocratique et radicale indépendante, groupe de la Gauche indépendante, du Parti Camille Pelletan, du Parti frontiste, du Parti de l'unité prolétarienne, du Parti de la jeune République, groupe de l'Alliance des républicains de gauche et des radicaux indépendants, groupe de l'Union socialiste et républicaine, groupe démocrate populaire, groupe des indépendants républicains, groupe des républicains indépendants et d'action sociale et groupe agraire indépendant, groupe indépendant d'action populaire, groupe républicain-radical et radical-socialiste et enfin groupe socialiste. Source : *Journal officiel* du 10 juin 1936, Débats parlementaires n° 42, Chambre des députés, pp.1363-1364.

⁸⁵ Le quatrième et le neuvième des groupes énumérés sont en effet présentés dans le *Journal officiel* avec leurs différentes composantes.

⁸⁶ Markku Laakso, Rein Taagepera, "“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, 12, 1, 1979, pp. 3-27.

parliamentary parties). C'est ce dernier cas qui nous intéresse : il consiste à diviser le chiffre 1 par la somme des carrés des proportions de sièges de chaque parti ou groupe⁸⁷. Le Graphique 3.1⁸⁸ montre l'évolution du *ENOP* appliqué aux groupes parlementaires des députés français au début de chaque législature depuis la XVI^e – et dernière – de la III^e République⁸⁹.



La tendance massive à la baisse est évidente : de plus de 7 groupes effectifs à la fin de la III^e République et plus de 6 dans les années 1950 – malgré un creux en 1946 – le nombre chute en dessous de 5 dès 1958 et n'est jamais remonté au-dessus depuis, se situant même en-dessous de 3 après le raz-de-marée gaulliste de 1968. S'il remonte au-dessus de 4 dans les années 1970 au moment de la « quadrille bipolaire » et du rééquilibrage entre le RPR et l'UDF, le PCF et le PS, il descend tout près de 2 au début des années 2000 pendant la période du « bipartisme imparfait » dominé par l'UMP et le PS, malgré une légère remontée depuis⁹⁰.

Avant la V^e République, aucun groupe ne dépasse 30% des sièges – et même rarement 25%. À partir de 1958, la part du groupe le plus grand⁹¹ ne descend jamais sous 35%. Après les groupes de l'UNR en 1968 et du PS en 1981, tous les groupes majoritaires depuis 2002 commencent leur législature avec une majorité absolue, même très courte, et même si celles du

⁸⁷ Pour les besoins de calcul, la proportion de députés restant non-inscrits est comptabilisée comme un groupe.

⁸⁸ Calculs personnels réalisés à partir des effectifs initiaux des groupes publiés au *Journal officiel* à leur formation.

⁸⁹ Les deux assemblées constituantes de 1945 et 1946, par nature brèves et exceptionnelles, ne sont pas retenues.

⁹⁰ Ces nombres correspondent au début de chaque législature et ne tiennent pas compte des évolutions en cours de mandat, mais seules deux ont des effets notables : la fusion des groupes centristes RDS et UC en 1974 fait bien sûr baisser le nombre, tandis que la fragmentation des groupes en 2020 le fait monter à 3,5.

⁹¹ Qui n'est pas nécessairement le « groupe majoritaire » au sens de principal groupe de la majorité parlementaire soutenant le Gouvernement, car il peut n'avoir qu'une majorité relative et être relégué dans l'opposition par une coalition d'autres groupes : c'est le cas du groupe socialiste en 1986 face à la coalition RPR-UDF.

groupe socialiste en 2012 et du groupe LREM en 2017 se sont effritées et sont tombées en dessous de 50% en cours de mandat. Le mode de scrutin joue un rôle certain, mais pas exclusif, puisque le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est le même aux élections de 1936 qui produisent des groupes dispersés, tandis que la proportionnelle en 1986 ne fait pas exploser le nombre de groupes.

Il est évident que la fixation d'un nombre minimum de députés pour constituer un groupe, qui n'existe pas jusqu'en 1946 et passe de 14 à 30 en 1958, avant d'être progressivement abaissé – on y reviendra – contribue à limiter leur multiplication. Elle n'est cependant pas l'unique raison de cette réduction mais est aussi une conséquence des changements des mœurs partisans : on en revient aux transformations de la compétition électorale, conduisant à ce que les élections législatives laissent relativement moins de place aux candidatures individuelles et locales et davantage aux choix de coalitions partisans stabilisées et de dirigeants nationaux auxquels sont identifiés les partis des candidats.

La « nationalisation » et la « partisanisation » des élections législatives, et leurs effets sur l'identification croissante des parlementaires à leur organisation partisane, peuvent être illustrés avec les « programmes et engagements électoraux » des députés élus recueillis dans les collections des « Barodet », déjà mentionnées. Même si les « circulaires électorales » ou « professions de foi » ne permettent pas de saisir toute la réalité d'une campagne électorale, elles sont néanmoins utiles pour observer les stratégies de présentation de soi des députés devant leurs électeurs et les ressources symboliques qu'ils mobilisent en priorité⁹².

On relève des tendances nettes : une réduction de la part consacrée à la présentation du parcours et des mérites personnels du candidat et aux questions locales – même si elles subsistent toujours dans des proportions variables – et une plus grande mise en avant, non seulement du parti du candidat, mais surtout des mêmes enjeux et clivages nationaux et du soutien à une figure dirigeante nationale ; on constate une certaine « standardisation » des circulaires électorales des candidats d'un même parti, c'est-à-dire l'utilisation de mêmes symboles et de mêmes slogans dans les différentes circonscriptions, non pas une uniformisation complète mais une néanmoins bien une généralisation des mêmes ressources symboliques collectives grâce à l'identité du parti et de ses chefs. La comparaison est particulièrement utile avec les dernières élections des deux précédentes républiques, en 1936 et en 1956, deux

⁹² Les développements qui suivent s'appuient sur la consultation de ces documents électoraux. Depuis 1973, le « Barodet » reproduit les fac-similés plutôt que des réimpressions des textes. Pour les années antérieures, certains documents à partir de 1958 sont disponibles dans les archives numérisées du CEVIPOF.

séquences électorales où existait une coalition, ayant remporté une majorité de sièges et porté l'un des siens à la tête du Conseil des ministres.

En 1936, les candidats de la SFIO revendiquent volontiers leur investiture, mais en insistant souvent sur la confiance accordée par leurs camarades de circonscription et sur leur action politique locale ; lorsque le Front populaire est évoqué – et il ne l'est pas toujours – c'est souvent en fin de texte, au détour d'une phrase, parfois pour préciser qu'il ne porte qu'un programme commun minimal et moins bon que le programme socialiste. On ne trouve que cinq mentions de Léon Blum, et seulement pour condamner une agression dont il a été victime le 13 février précédent. Quant aux élus du Parti radical – indispensables à la majorité et dont le basculement entraîne la fin de la coalition en 1938 – ils font encore moins référence au Front populaire, voire parfois s'en désolidarisent pour dénoncer les communistes. Ils s'appuient plus souvent encore sur leur action politique personnelle, même s'ils s'enorgueillissent de l'investiture de leur parti, comme d'une reconnaissance de leurs mérites propres.

On constate une légère évolution en 1956, d'autant que le scrutin de listes départementales et le système des apparentements favorisent une stabilisation des coalitions. Les listes socialistes sont une quinzaine à mentionner Guy Mollet et une poignée d'entre elles mettent en avant ce dernier et Pierre Mendès-France comme figures de proue nationales du Front républicain. En revanche, là encore, les listes radicales sont moins enclines à valoriser cette coalition et les plus promptes à insister davantage sur les qualités propres de leurs candidats. Quant aux listes des Républicains sociaux, elles ne sont pas toujours apparentées aux autres listes du Front républicain, auquel elles ne font que très peu référence.

Les élections législatives sous la V^e République sont de ce point de vue sensiblement différentes : sur les professions de foi des députés élus, même si le nom du candidat est bien sûr mis en avant, l'identification immédiate des enjeux nationaux et des « camps » alternatifs en présence et le rattachement symbolique à une coalition, voire à ses dirigeants, en particulier le chef de l'État pour le parti présidentiel, sont prioritaires sur la déclinaison de l'identité personnelle du candidat et de ses attaches locales ; les mises en page et les slogans valorisés tendent globalement à s'homogénéiser pour les candidats d'un même parti.

Les élections de 1958 sont un cas exceptionnel que l'on a déjà relevé, puisque la plupart des candidats, communistes exceptés, se revendiquent du soutien au général de Gaulle et au nouveau régime. À partir de 1962, l'identification à la V^e République et au Président deviennent la ressource distinctive largement mise en avant par les candidats des formations de la majorité – cette identité de « majorité » s'imposant également (voir Image 3.1). En 1973, le nom de Georges Pompidou est moins souvent cité, mais le label « Union des républicains de progrès

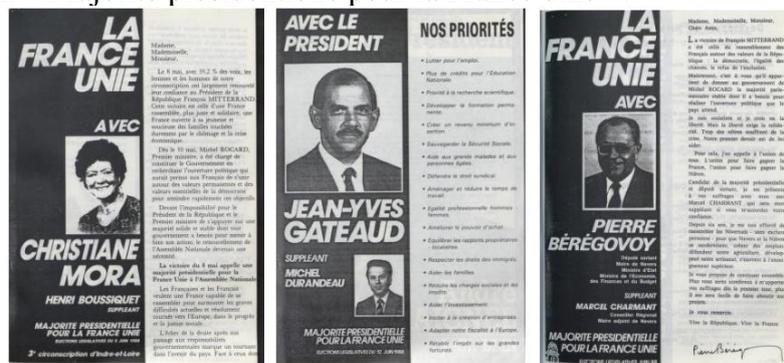
pour le soutien au Président de la République » est fièrement revendiqué par les candidats UDR, RI et CDP. En 1978, malgré les tensions internes à la majorité et même si les candidats UDF, sans surprise, valorisent davantage le nom de Valéry Giscard d'Estaing, les candidats RPR mettent souvent bien en évidence sur leurs professions de foi « l'union de la majorité ».

Image 3.1. Professions de foi de députés UD-V^e élus en 1967. André Bord (2^e Bas-Rhin) et Didier Julia (5^e Seine-et-Marne). Des logos et slogans très similaires sont mis en avant, autour de la V^e République, De Gaulle et la « majorité » incarnant la « stabilité ».



La standardisation des circulaires électorales est aussi très nette pour les parlementaires socialistes, surtout après les deux élections de François Mitterrand. En 1981, l'identité de « candidat socialiste pour la majorité de la France » est massivement utilisée, rattachant l'investiture du PS avec le projet de produire une majorité parlementaire conforme à la nouvelle « majorité présidentielle ». L'homogénéisation des mises en page va encore plus loin en 1988, autour de la notion de « Majorité présidentielle pour la France unie » (Image 3.2).

Image 3.2. Professions de foi de députés PS élus en 1988. Christiane Mora (3^e Indre-et-Loire), Jean-Yves Gateaud (1^{ère} Indre) et Pierre Bérégovoy (1^{ère} Nièvre). Les mises en page sont faites sur le même modèle malgré des variations dans le contenu. En bas à gauche de chaque document figure la mention « Majorité présidentielle pour la France unie ».



On a déjà montré comme les campagnes législatives du parti présidentiel étaient massivement structurées autour de la personne du Président depuis 2002. Cela se décline, dans

chaque circonscription, dans les professions de foi de ses candidats, qui puisent abondamment dans le capital politique du chef de l'État. Le phénomène est particulièrement flagrant en 2017, la figure d'Emmanuel Macron étant la principale ressource symbolique des candidats de LREM et du MoDem ; sur beaucoup de leurs professions de foi figure même un message identique signé du nouveau Président en personne (Image 3.3). Plus que les candidats de leur parti, les futurs députés apparaissent comme les candidats « du Président ».

Image 3.3. Professions de foi de députés LREM élus en 2017. Gabriel Attal (10^e Hauts-de-Seine), Philippe Chalumeau (1^{ère} Indre-et-Loire), Christophe Euzet (7^e Hérault). En-dehors de la circonscription et de l'identité du candidat, les trois documents sont strictement identiques : le texte est le même et porte la signature d'Emmanuel Macron.



Les transformations partisanes et électorales produisent donc à l'Assemblée nationale des groupes parlementaires plus puissants politiquement : moins fragmentés, plus imposants et composés de députés davantage investis dans une démarche collective et redevables de leur élection au crédit politique délégué par leur parti et leur figure de proue. Les groupes deviennent de vrais centres de pouvoir politique et de décision collective, ce qui se traduit dans les prérogatives et les moyens supplémentaires qu'ils engrangent officiellement.

2) La montée en puissance symbolique, procédurale et financière des groupes

Les partis étant des « intrus » de la délibération parlementaire, non prévus et non souhaités dans les conceptions originelles du régime représentatif, l'existence de groupes au sein des assemblées a d'abord été une réalité de fait, reflétant une nécessité fonctionnelle et idéologique, avant d'être reconnue par le droit⁹³. Après une existence officieuse des groupes⁹⁴, leur reconnaissance officielle par la Chambre des députés se produit le 1^{er} juillet 1910, avec la modification de son règlement pour composer les commissions permanentes proportionnellement aux effectifs des groupes. Cette simple réforme est un tournant entérinant l'existence du phénomène partisan à la Chambre et provoquant de vives controverses entre les députés sur le sens du mandat représentatif et de la délibération parlementaire⁹⁵.

L'existence juridique des groupes parlementaires franchit un nouveau cap en 1946 en accédant à la reconnaissance constitutionnelle : le texte fondamental de la IV^e République mentionne les groupes pour la composition du bureau des chambres parlementaires, des gouvernements intérimaires pour la désignation des membres du Comité constitutionnel. En revanche la Constitution de 1958 n'évoque d'abord pas précisément les groupes parlementaires, mentionnant uniquement – et pour la première fois – les « *partis et groupements politiques* » qui « *concourent à l'expression du suffrage* » et qui « *se forment et exercent leur activité librement* », selon l'article 4. La révision de 2008 insère cependant au titre sur le Parlement un article 51-1 disposant que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* » et « *reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ».

La Constitution reconnaît non seulement l'existence des groupes parlementaires mais aussi, implicitement, leur rôle dans la détermination d'une majorité et d'une opposition, consacrant le phénomène majoritaire et justifiant de prévoir des droits spécifiques pour les autres groupes que le principal groupe majoritaire – les « groupes minoritaires » étant définis par le Règlement de l'Assemblée nationale comme tous les groupes ne se déclarant pas de l'opposition à l'exception du plus grand d'entre eux, c'est-à-dire soit les partenaires du principal groupe de la majorité, soit des groupes ne se définissant ni dans la majorité ni dans l'opposition.

⁹³ Voir le « Chapitre 1 : Origines » de Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, *op. cit.*, pp. 17-40.

⁹⁴ Gilles Le Béguet, « Naissance et développement des groupes parlementaires sous la III^e République », *Parlement[s], Histoire et politique*, n°0, 2003 [en ligne].

⁹⁵ Agnès Louis, « La reconnaissance des groupes parlementaires : un débat de philosophie politique », dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, *op. cit.*, pp. 93-117.

L'accession des groupes parlementaires à l'existence constitutionnelle n'est bien sûr que la manifestation symbolique de leur importance, sans cesse croissante, dans le fonctionnement des chambres, que le silence de la Constitution à leur sujet pendant cinquante ans n'a pas entravée. Le Règlement de l'Assemblée nationale n'a cessé de s'appuyer sur les groupes pour faire fonctionner le travail parlementaire ; Michel Charasse, qui fut collaborateur du groupe socialiste de 1967 à 1981, résume ainsi en remarquant « *qu'à partir du moment où les groupes ont été organisés, les assemblées n'ont pas cessé de leur donner des missions et on constate depuis la III^e République, plus encore sous la IV^e et sous la V^e, une invasion des règlements parlementaires par les groupes, si bien qu'aujourd'hui dans les assemblées, on ne peut plus rien faire sans les groupes* »⁹⁶.

La création des groupes parlementaires est initialement très peu encadrée par le règlement de la Chambre des députés ; progressivement, des conditions sont mises, témoignant des exigences pratiques et politiques nouvelles vis-à-vis des groupes. Le Règlement de l'Assemblée nationale (RAN)⁹⁷ dispose en son article 19 que « *les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe* » ; par ailleurs « *aucun groupe ne peut comprendre moins de quinze membres, non compris les députés apparentés* ». L'exigence d'une déclaration politique et le nombre minimum pour constituer un groupe sont apparus après 1910.

C'est en 1932 que les députés modifient leur règlement afin d'exiger que les groupes déposent « *à défaut d'un programme de parti, une déclaration politique [...] tenant lieu de programme électoral* », cherchant ainsi à renforcer la cohérence politique des groupes⁹⁸ ; la règle est reprise dès le début de la V^e République. Ces déclarations politiques ne sont bien sûr que des formalités et n'empêchent pas la création de groupes se déclarant « techniques », en tant qu'agrégation de plusieurs familles politiques ou de parlementaires indépendants. Elles reflètent cependant les évolutions des partis politiques, par exemple les groupes gaullistes : de déclarations de principes fondamentaux, très générales et très concises, elles deviennent progressivement des chartres programmatiques plus développées et plus précises⁹⁹.

⁹⁶ « Témoignages et interventions » dans Sabine Jansen, Gilles Le Béguec et David Valence (dir.), *Naissance et développement des secrétariats administratifs des groupes parlementaires. Organisation et clarification de la délibération, de 1910 au début des années 1970*, Actes de la journée d'études organisée le 11 juin 2010, Centre d'Histoire de Sciences Po, 242 pages, p. 119.

⁹⁷ Dans sa dernière version en date de septembre 2019.

⁹⁸ Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, op. cit., pp. 31-32

⁹⁹ David Bellamy, « Historique des groupes parlementaires gaullistes », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2009, n° HS 5, p. 8-21.

Les déclarations politiques des groupes sont l'occasion pour eux de proclamer leur positionnement dans la majorité ou dans l'opposition – ou, plus rarement, ni dans l'une ni dans l'autre – et de définir leur soutien ou non au chef de l'État. La déclaration du groupe UMP constitué en 2007 proclame ainsi dès sa première phrase que ses députés sont « *unis autour du Président de la République [Nicolas Sarkozy] élu le 6 mai 2007* » et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen formé en 2012, se disent dans leur déclaration « *rassemblés autour du Président de la République, François Hollande* » élu quelques semaines auparavant. Même les groupes dits « techniques » sont constitués sur la base d'affinités politiques minimales et d'un positionnement commun vis-à-vis du pouvoir gouvernant.

Le premier seuil minimal pour former un groupe est fixé à quatorze députés en 1946, seuil porté à trente dans le RAN de la V^e République. Toutefois, il est par la suite abaissé au nom du respect des droits des minorités parlementaires, à vingt membres en 1988 – permettant alors aux communistes de constituer un groupe – et à quinze en 2009 lors de la révision du règlement consécutive à la révision constitutionnelle de 2008. Comme on l'a relevé, ces seuils ont bien sûr participé à limiter la multiplication des petits groupes ; notons toutefois que parmi les douze groupes de 1936 par exemple, neuf groupes dépassaient le seuil de 20 membres et dix groupes le seuil de 15 membres : la moindre fragmentation des partis politiques et la stabilisation des appartenances partisans sont donc, autant que le seuil obligatoire, un facteur de la réduction précédemment exposée du nombre de groupes parlementaires.

Le seuil minimal de membres pour la constitution d'un groupe ne prend pas en compte les éventuels « apparentés » également prévus par le règlement. Les députés qui ne sont membres d'aucun groupe peuvent en effet s'apparenter à l'un d'entre eux : cela lui permet d'être associé au groupe sans y adhérer pleinement. Dans les faits et outre qu'il ne permet pas d'atteindre le seuil requis pour la constitution du groupe, l'apparement plutôt que l'adhésion n'entraîne aucune véritable conséquence juridique et pratique, puisque les apparentés comptent dans les effectifs des groupes pour la répartition à la proportionnelle des différentes instances. La distinction est avant tout d'ordre symbolique et politique : elle permet à des députés de bénéficier des avantages de l'appartenance à un groupe tout en affichant une relative indépendance vis-à-vis de celui-ci, par exemple parce qu'ils sont proches mais non membres de la formation partisane principale à l'origine du groupe.

Les groupes interviennent pour l'ensemble du fonctionnement et des activités parlementaires. La composition des différents organes internes de l'Assemblée est faite proportionnellement aux effectifs des groupes : c'est le cas des postes de vice-présidents, questeurs et secrétaires qui forment le Bureau de l'Assemblée (article 10 RAN), des sièges dans

les commissions permanentes (article 37 RAN) et dans toutes les autres commissions, délégations et organismes extra-parlementaires ; par ailleurs, depuis 2009, ne peut être élu à la présidence de la commission des Finances qu'un député appartenant à un groupe se déclarant d'opposition (article 39 RAN). Les députés non-inscrits doivent se contenter des places laissées vacantes par les membres des groupes, se les partager au bénéfice de l'âge faute d'accord.

En application de l'article 49 du RAN, les groupes politiques déterminent aussi la répartition des temps de parole dans les discussions générales au début de l'examen d'un texte, voire pendant la totalité des débats en cas d'utilisation du « temps législatif programmé », innovation introduite en 2009 et permettant d'allouer un temps de parole maximal à chaque groupe (dont 60% du temps total pour les groupes d'opposition). Le temps de parole est réparti de moitié pour les groupes d'opposition et les autres groupes, et proportionnellement à leurs effectifs, pour les débats relatifs aux déclarations du Gouvernement, engageant ou non sa responsabilité, et aux motions de censure (articles 132, 152 et 154 RAN). Les groupes servent aussi de référence pour la répartition des interventions dans les séances hebdomadaires de questions au Gouvernement, les groupes d'opposition ayant droit, là encore, à la moitié au moins d'entre elles (article 133 RAN).

Les prérogatives données aux groupes parlementaires bénéficient en particulier à leur président, d'où un phénomène de « présidentialisation des groupes »¹⁰⁰. On a vu que chaque groupe, pour se constituer, doit indiquer le nom de son président, les modalités de sa désignation relevant de leur libre organisation. Ces présidents de groupes sont des personnages clefs de la vie de l'Assemblée ; et tout particulièrement, bien entendu, le président du groupe majoritaire, interlocuteur privilégié du pouvoir gouvernant.

Les présidents de groupe siègent à la Conférence des présidents qui fixe l'ordre du jour et organise les débats – aux côtés du Président et des vice-présidents de l'Assemblée, des présidents des commissions permanentes et de la commission des Affaires européennes et des rapporteurs généraux ; ils y incarnent pleinement leur groupe, puisqu'ils y disposent « *d'un nombre de voix égal au nombre des membres de leur groupe après défalcation des voix des autres membres de la conférence* » (article 47 RAN). Même si les votes sont rares dans cette instance où les décisions se prennent autant que possible par consensus, cette règle instaure néanmoins un rapport de force favorable aux présidents de groupe, surtout évidemment au président du groupe majoritaire, d'autant plus si son groupe rassemble une majorité absolue des députés, lui conférant virtuellement tout le pouvoir de la Conférence.

¹⁰⁰ Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, op. cit., pp. 82-83.

La composition des instances à la proportionnelle des groupes se faisant à partir des listes établis par ceux-ci, cela confère de fait au président de chaque groupe un véritable pouvoir de nomination de ses membres au Bureau de l'Assemblée et dans les commissions parlementaires. Les présidents de groupes détiennent aussi des prérogatives propres dans le déroulement des débats, qu'ils peuvent déléguer à un autre député : en particulier, comme le Gouvernement et la commission saisie au fond, ils peuvent obtenir, de droit, une suspension de séance (article 58 RAN)¹⁰¹ ou un scrutin public pour un vote (article 65 RAN).

La montée en puissance des groupes et la « collectivisation » de l'activité parlementaire se manifestent aussi par leurs moyens financiers et humains. Longtemps dépourvus de ressources propres, les groupes doivent initialement s'appuyer sur celles de leurs députés pour se doter de secrétariats administratifs¹⁰². À partir de 1954, les groupes bénéficient d'une dotation financière de l'Assemblée nationale pour leurs frais de secrétariat¹⁰³, mais celle-ci reste d'abord assez limitée : leurs équipes salariées sont au départ très restreintes, aux alentours de trois à cinq personnes¹⁰⁴. Le groupe socialiste commence à recruter davantage dès 1976¹⁰⁵, en s'appuyant également sur les assistants personnels de députés disposant déjà de moyens en tant qu'élus locaux, allant jusqu'à près d'une vingtaine d'assistants du groupe ; mais c'est sous l'impulsion de son président Pierre Joxe, après l'alternance de 1981, qu'il se dote d'une équipe étendue et qualifiée, comprenant une cinquantaine de personnes¹⁰⁶. Le groupe socialiste est alors précurseur et sert progressivement de modèle pour les autres groupes parlementaires¹⁰⁷.

La dotation fixée par le Bureau de l'Assemblée nationale aux groupes atteint dans les années 2010 un total de l'ordre d'environ 10 millions d'euros, répartis entre les groupes en fonction de leur poids numérique (voir Tableau 3.1)¹⁰⁸ ; leurs ressources proviennent également des cotisations de leurs membres. Quant aux effectifs salariés des groupes, ils représentent au total une centaine de personnes ; sous la XIV^e législature, le groupe SRC/SER emploie un peu

¹⁰¹ Cette faculté a cependant été restreinte à un maximum de deux suspensions de droit par séance pour l'examen d'un même texte, par la révision du Règlement de l'Assemblée.

¹⁰² Voir les différentes contributions dans Sabine Jansen, Gilles Le Béguec, David Valence, *Naissance et développement des secrétariats administratifs des groupes parlementaires*, op. cit.

¹⁰³ « Fiche de synthèse n°80 : Les secrétariats des groupes politiques », sur le site Internet officiel de l'Assemblée nationale (<https://www2.assemblee-nationale.fr/>).

¹⁰⁴ Nancy Canoves Fuster, *Les collaborateurs parlementaires sous la V^e République. Le cas de l'Assemblée nationale*, mémoire pour le master de science politique, Université Paris-1, 2006, pp. 67-75.

¹⁰⁵ Pascal Hamon, *Le groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale de 1973 à 1981*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-1, 1986, pp. 106-113.

¹⁰⁶ Laurent Zylberberg, *Le personnel et la fonction parlementaire vus à travers l'étude des assistants des députés socialistes*, mémoire pour le DEA de sociologie politique, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, 1984.

¹⁰⁷ Nancy Canoves Fuster, *Les collaborateurs parlementaires sous la V^e République*, op. cit., pp. 76-87.

¹⁰⁸ Les chiffres sont tirés du *Rapport du collège des Questeurs à la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes*, p. 111 pour le rapport 2016, p. 32 pour le rapport 2018.

plus d'une quarantaine d'individus, le groupe UMP/LR un peu plus d'une vingtaine. À titre de comparaison, ces moyens sont très inférieurs à ceux des groupes du *Bundestag* allemand : une dotation de l'ordre de 78 millions d'euros en 2011 et près de 900 personnes employées¹⁰⁹.

Tableau 3.1 Dotations des groupes de l'Assemblée nationale en millions d'euros pour les exercices 2016 et 2018

Groupe	Montant	Groupe	Montant
SRC/SER	4,44	LREM	4,93
Les Républicains	3,16	Les Républicains	2,07
UDI	0,71	MoDem	0,93
GDR	0,66	LC/UDI-AI	0,84
RRDP	0,60	NG/Socialistes	0,90
Écologiste ¹¹⁰	0,27	LFI	0,71
TOTAL¹¹¹	9,85	GDR	0,71
		LT	0,14
		TOTAL	11,22

Notons enfin que les groupes structurent aussi *physiquement* l'Assemblée nationale : non seulement bien sûr par la répartition des sièges dans la salle des séances, divisée en autant de secteurs qu'il y a de groupes, donnant une existence concrète aux notions de « gauche » et « droite », mais aussi celle des bureaux individuels des élus. Dans les différents bâtiments qui les abritent – le Palais-Bourbon et ses annexes rue de l'Université, rue Aristide Briand et rue Saint-Dominique – les députés sont rassemblés par groupes. Le visiteur peut ainsi observer, sur les plans de chaque étage, des secteurs colorisés indiquant les groupes auxquels appartiennent les députés dont les bureaux s'y trouvent, ou encore, à l'entrée d'un couloir ou sur une porte, inscrit en lettres dorées, le nom du groupe devant le « territoire » duquel il se trouve.

L'importance croissante du phénomène partisan, produisant des groupes parlementaires politiquement plus cohérents, plus concentrés et plus puissants, se traduit par leur inscription dans l'ordre juridique et procédural de l'Assemblée nationale et par les moyens financiers, humains et matériels qui leur sont donnés pour exercer leurs activités collectives, sous la direction de présidents dont le rôle est d'autant renforcé. Ce pouvoir conquis par les groupes parlementaires est d'autant plus important que, quel que soit leur lien initial avec leurs partis politiques d'origine, ils tendent à être des centres de décisions politiques relativement autonomes de ces derniers.

¹⁰⁹ Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, op. cit., p. 92 et p. 97.

¹¹⁰ Le groupe écologiste cesse d'exister le 19 mai 2016 et sa dotation ne recouvre donc pas toute l'année.

¹¹¹ En raison des arrondis, les totaux ne correspondent pas exactement à la somme des montants indiqués.

3) Des groupes autonomes de leurs partis « extra-parlementaires »

La proposition initiale de la résolution de 1910, intégrant les groupes politiques dans le règlement de la Chambre des députés, mentionnait « les bureaux des partis ». À l'issue des discussions, les termes « bureaux des groupes » sont préférés : un compromis pour éviter de faire de la Chambre la pure et simple transposition du système des partis extra-parlementaires¹¹². Cette concession sémantique peut sembler anecdotique : elle rappelle cependant que les groupes parlementaires constitués par les députés sont des entités distinctes des partis politiques qui existent en-dehors de l'assemblée : même si ces groupes sont l'expression et le reflet des partis politiques en compétition électorale, les relations entre groupe et parti ne sont pas nécessairement fusionnelles.

Partis politiques et groupes parlementaires sont bien sûr liés, car l'un vient généralement de l'autre¹¹³ : on a vu que c'était une distinction génétique entre les « partis de cadres », regroupements de notables parlementaires qui se prolongent dans un appareil partisan, et les « partis de masses », organisation fondée hors du Parlement pour partir à sa conquête, et que cette origine pouvait avoir des conséquences sur le fonctionnement du parti, laissant plus ou moins de pouvoir interne à ses parlementaires. Un aspect des évolutions du système partisan et des conditions de la compétition électorale, avec le « durcissement » et la stabilisation des étiquettes partisans, est la correspondance de plus en plus forte des groupes formés dans les assemblées avec les partis politiques dont ils sont les expressions parlementaires.

Cette correspondance n'est certes jamais absolue, notamment pour les « petits partis » n'ayant pas assez de députés pour former un groupe parlementaire chacun et qui s'associent entre eux afin d'accéder aux avantages d'un groupe¹¹⁴ ; de même, les groupes des principaux partis accueillent, souvent avec le statut d'apparentés qui sert principalement à cela, des élus de partis partenaires¹¹⁵ et des élus indépendants, « divers gauche » ou « divers droite ». Il n'en reste pas moins que les principaux partis ont bien un groupe chacun qui leur correspond : le groupe UMP puis Les Républicains est évidemment celui du parti du même nom ; et le groupe appelé SRC en 2007 puis SER de 2016 à 2017 est bien le groupe du Parti socialiste, même si son intitulé mentionne ses apparentés PRG, MRC puis écologistes.

¹¹² Agnès Louis, « La reconnaissance des groupes parlementaires », art. cit., p. 103.

¹¹³ Cela vaut bien sûr aussi pour les groupes homologues des partis au Sénat lorsqu'ils y sont représentés.

¹¹⁴ C'est le cas par exemple du groupe « Radical, citoyen et vert » entre 1997 et 2002, rassemblant le PRG, le MDC et les Verts, et du groupe « Gauche démocrate et républicaine » depuis 2007, rassemblant le PCF, les Verts jusqu'en 2011 et des élus de partis ultramarins de gauche.

¹¹⁵ Les radicaux de gauche ont plusieurs fois siégé en s'apparentant au groupe du PS lorsqu'ils ne pouvaient former un groupe à eux seuls, la dernière fois entre 2002 et 2012.

Les groupes reflètent les conflits intra-partisans, d'autant plus qu'ils sont un enjeu de ces conflits, puisqu'ils sont une ressource politique et financière pour le parti. C'est ce qu'illustre la brève existence du groupe Rassemblement-UMP, du 27 novembre 2012 au 16 janvier 2013, présidé par François Fillon et rassemblant 72 de ses soutiens, scission du groupe UMP dans le cadre de l'opposition à Jean-François Copé suite à l'élection controversée pour la présidence du parti UMP ; ou encore la disparition du groupe écologiste le 19 mai 2016, passé en dessous du seuil minimal de quinze membres après le départ des écologistes dits « réformistes » ayant quitté le parti EÉLV et rejoint comme apparentés le groupe socialiste.

La plupart des groupes politiques – et surtout les principaux d'entre eux – sont bien conçus comme les bras armés et les prolongements parlementaires d'organisations partisans, les composantes d'une entreprise politique collective dont ils poursuivent les objectifs et les intérêts par leur action législative. Cependant, quelle que soit la volonté plus ou moins forte des partis d'exercer un contrôle sur l'action politique de leur moyen d'action parlementaire qu'est le groupe – et cette volonté est plus affirmée pour les partis de gauche que de droite – ce dernier tend à devenir une entité politique assez autonome, voire plus active et plus décisive que le parti, surtout dans la majorité. En bref, tout comme le pouvoir gouvernant, le groupe parlementaire, composante lui aussi du *party in public office*, tend à s'émanciper voire à prendre l'ascendant sur le *party in central office*.

Que le rapport de force soit plus favorable au groupe parlementaire qu'au parti n'est sans doute guère surprenant pour les partis de droite plus proches dans leur conception du modèle du « parti de cadres ». L'UNR existe d'abord par ses ministres et son groupe de députés avant de s'organiser comme parti politique, ce qui se reflète dans son organisation et sa hiérarchie interne¹¹⁶. Le groupe accorde cependant une grande importance symbolique à son assimilation au parti : les députés élus doivent ainsi s'engager à adhérer à l'UNR et à ne pas changer de groupe tout au long de la législature¹¹⁷ ; et les statuts du groupe disposent que tout député membre du parti doit adhérer au groupe et réciproquement¹¹⁸.

Puisque le groupe précède le parti et que les deux sont dominés par l'exécutif gaulliste, la subordination de l'un à l'autre est une question qui ne se pose guère. Mais même lorsque le parti perd la présidence de la République et devient une place forte pour son nouveau chef Jacques Chirac, le groupe conserve une certaine autonomie. Le président-fondateur du RPR

¹¹⁶ Comme l'écrit Jean Charlot, l'UNR « est d'abord une équipe ministérielle, puis un comité central de sélection des candidats aux élections législatives, ensuite le groupe parlementaire le plus nombreux de l'Assemblée nationale, enfin – seulement – un parti », dans *L'UNR, op. cit.*, p. 23.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 143.

¹¹⁸ Article 1 des statuts du groupe parlementaire UNR-UDT de l'Assemblée nationale, *Ibid.*, annexes, p. 346.

s'efforce d'intégrer les dirigeants parlementaires dans la direction du parti, mais sans pouvoir complètement remettre en cause l'autonomie d'un groupe majoritairement composé d'élus présents depuis au moins dix ans¹¹⁹ : preuve en est l'immuable Claude Labbé, dont la présidence du groupe gaulliste de 1973 à 1986, enjambe la prise du parti par Jacques Chirac et sa transformation en RPR, et qui défend les prérogatives de son groupe¹²⁰.

Dans une organisation faiblement institutionnalisée, valorisant peu la forme partisane et aux règles peu contraignantes, il n'est pas surprenant que le faible contrôle politique du parti sur le groupe soit resté dans la culture parlementaire de la droite. À l'UMP et au parti Les Républicains, les parlementaires sont membres de droit du Conseil national et les présidents de groupe membres de droit du Bureau politique¹²¹, mais les statuts ne mentionnent pas ailleurs jamais spécifiquement les groupes à propos d'un quelconque contrôle que le parti exercerait sur eux. La liberté des parlementaires vis-à-vis de l'appareil partisan, collectivement et individuellement, est dans le modèle organisationnel de l'UMP : le rôle du parti est d'abord d'être une machine électorale et de communication.

Jean-François Copé, président du groupe UMP de 2007 à 2010 avant de prendre la tête du parti comme secrétaire général avec la bénédiction de Nicolas Sarkozy, explique : « *Le rôle du parti est très faible dans la fonction parlementaire. C'est vraiment le groupe parlementaire qui fait les choses. Surtout quand on est dans la majorité. [...]. Un parti est d'abord fait pour gagner les élections, former des candidats, et puis préparer le programme, mais la vie parlementaire... Il ne faut pas tout mélanger. [...] Il doit plutôt relayer la politique gouvernementale sur le terrain, c'est plutôt cela sa mission.* »¹²² Christian Jacob, son successeur à la présidence du groupe UMP en 2010 – et qui le reste jusqu'à devenir président du parti Les Républicains en 2019 – défend lui aussi l'autonomie du groupe, soulignant que les députés, y sont très attachés :

« *Le groupe est très autonome et les députés veulent qu'il soit autonome. Les mêmes, d'ailleurs, qui vont siéger au bureau politique, qui sont très impliqués par ailleurs dans des postes à responsabilités au parti, réclament l'autonomie du groupe quand ils reviennent au groupe. C'est la vieille tradition RPR, en réalité. Contrairement au PS, où l'on arbitre rue de Solférino et on suit la position, ici, jamais un député n'acceptera... Si vous voulez faire échouer*

¹¹⁹ David Bellamy, « Historique des groupes parlementaires gaullistes », art. cit ; Michel Offerlé, « Transformation d'une entreprise politique », art. cit.

¹²⁰ « *Autant l'on peut admettre qu'il y ait une ligne politique concertée entre le mouvement et le groupe, autant les députés, dans leur vote, ne peuvent être assujettis aux directives d'un organisme quelconque dépendant du mouvement auxquels ils appartiennent* », Claude Labbé cité par Michel Offerlé, *Ibid.* p. 18.

¹²¹ Articles 19 et 23 des statuts de l'UMP en 2007.

¹²² Entretien avec Jean-François Copé à l'Assemblée nationale, le 12 juillet 2016.

*une position, vous dites "écoutez, tout ça a déjà été tranché et décidé au parti, donc maintenant...", vous êtes sûr que – par les mêmes, d'ailleurs, qui l'auraient votée auparavant ! Ce souci d'indépendance est très fort ici. »*¹²³

Comme le suggère cette citation, le Parti socialiste, à l'inverse, repose sur un modèle bien différent, valorisant la discipline du groupe parlementaire envers les directives du parti dont il est censé être l'émanation, conformément à l'idéal du « parti de masses ». Pourtant, là encore, la pratique réelle du pouvoir éloigne sensiblement le PS de ce modèle recherché, même s'il en reste des traces dans ses règles internes et les débats qui l'animent. L'histoire des groupes parlementaires socialistes et de leurs relations avec leur parti est celle de tensions permanentes entre un modèle de contrôle étroit du parti sur son groupe et des accommodements avec la réalité de l'influence des élus ; le parti socialiste reste constamment hanté par la crainte de l'indiscipline collective du groupe parlementaire et des risques de scissions¹²⁴.

La parenthèse correspondant au renouveau militant du PS dans les années 1970 sous l'impulsion de François Mitterrand, après le congrès d'Épinay de 1971, s'accompagne du renouveau du groupe à l'Assemblée nationale après les élections législatives de 1973¹²⁵ avec la volonté du parti d'encadrer davantage le poids de ses parlementaires et élus locaux et de renforcer la cohésion et la discipline partisans de son groupe à l'Assemblée, malgré la pluralité de ses sensibilités internes, grâce à l'arbitrage de la direction du parti, aidé en cela par l'arrivée croissante de nouveaux élus et par la domination du courant mitterrandiste¹²⁶.

Mais la coopération entre le parti et le groupe se révèle bien plus délicate à l'épreuve du pouvoir. Alors que les statuts de la SFIO interdisent initialement aux parlementaires de siéger à la direction du parti, avec l'objectif d'y limiter leur influence, ces restrictions sont progressivement assouplies et, dans les années 1970 et 1980, les parlementaires, spécialement les députés, sont nombreux à la tête du PS, l'élection devenant la ressource principale pour se

¹²³ Entretien le 18 mai 2016.

¹²⁴ Noëlline Castagnez, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », art. cit. Il faut souligner que la SFIO connaît deux scissions parlementaires en 1933 et 1958 et des divisions massives lors du vote sur la Communauté européenne de défense en 1954.

¹²⁵ Pascal Hamon, *Le groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale de 1973 à 1981*, op. cit.

¹²⁶ Voir en ce sens le témoignage de Pierre Mauroy : « Dans la période qui a suivi Épinay, l'état d'esprit a notoirement évolué. Moi-même, qui étais secrétaire à la coordination, chargé des liaisons entre le parti et le groupe parlementaire, me suis ingénié à faire en sorte que le groupe devienne discipliné, alors qu'il y avait des parlementaires d'origines tout à fait différentes, des clubs, de la CIR, de la SFIO... Mais déjà François Mitterrand était l'armature et ils étaient disciplinés. [...] En dépit de ces discussions qui étaient mouvementées, je pouvais dire aux parlementaires : puisque vous n'êtes pas d'accord, demain je saisisrai le bureau exécutif du parti. Et c'était cette instance qui prenait la décision. Dans cette période, ces parlementaires, avec des idées qui allaient pourtant un peu dans tous les sens, ont toujours été cohérents et disciplinés. Cela a été notre grande force. De sorte que, lorsque je suis devenu Premier ministre, le gouvernement a pu s'appuyer, enfin, sur un groupe parlementaire discipliné, et qui a fait appliquer une politique nouvelle. », cité dans *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°6, 2006, p. 16.

distinguer et monter dans l'appareil¹²⁷. Cette domination des instances dirigeantes partisanes par les parlementaires conduit à faire du groupe le lieu privilégié de règlement des questions politique à la place du parti, d'autant que la temporalité et les exigences propres du travail législatif et l'expertise technique plus développée au Parlement et au contact des administrations gouvernementales favorise le premier et marginalise le second, malgré la proximité politique et même géographique entre le Palais-Bourbon et le siège du PS, alors rue de Solférino à quelques centaines de mètres¹²⁸.

On retrouve ces contradictions au Parti socialiste majoritaire pendant la XIV^e législature. Les statuts du PS¹²⁹ sont bien plus détaillés et dirigistes que ceux de l'UMP envers les élus en général et les parlementaires en particulier : outre que chaque candidat doit s'engager sur l'honneur « à démissionner de son mandat si, après avoir été élu, il quitte le parti pour une cause quelconque » (art. 5.1.7), affirmant par-là que le parti est dépositaire de la légitimité électorale de ses élus, il est explicitement énoncé que « chacun des parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe, relèvent du contrôle du Conseil national » (art. 4.3.2). Tout un chapitre est consacré aux groupes parlementaires¹³⁰, et son article 5.4.3 insiste que leurs membres « acceptent les règles internes du parti et se conforment à sa tactique ». Néanmoins, on peut également noter que les parlementaires sont membres de droit du Conseil national (art. 2.6.1.3) et que plus aucune restriction ne pèse sur leur participation à la direction du parti.

Les dirigeants et collaborateurs du groupe à l'Assemblée nationale confirment que l'application du contrôle partisan est difficilement compatible avec l'agenda chargé du travail parlementaire ; plus encore, les députés eux-mêmes, jusqu'au président du groupe, relativisent voire contestent cette conception héritée du modèle du « parti de masses », valorisant la légitimité électorale propre des parlementaires. Secrétaire générale du groupe socialiste depuis 2012, Pascale Charlotte dit ainsi :

« Il y a toujours une difficulté à faire coordonner les calendriers. C'est-à-dire qu'on ne vit pas forcément au même rythme, entre le parti et le groupe. [...] Dans un monde idéal, il faudrait, effectivement, sur des sujets vraiment très compliqués, complexes, que le Bureau national [du PS] tranche avant que le groupe ait pris sa position. D'un autre côté, il faut aussi

¹²⁷ Carole Bachelot, « Être parlementaire à la tête du Parti socialiste, tête du congrès d'Épinay au congrès de Dijon (1971-2003) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2006, n° 6, pp. 137-152.

¹²⁸ Thierry Barboni, « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2009, n° 12, pp. 144-156.

¹²⁹ Cités ici dans leur version de 2012 après le congrès de Toulouse.

¹³⁰ Sachant que les députés et sénateurs sont censés former un même groupe aux yeux du PS, même si « pour leur organisation à l'intérieur de chaque assemblée, [ils] constituent des groupes administratifs distincts. »

*être très prudent par rapport à ça, parce que les députés souhaitent aussi être libres de leurs arbitrages. Voilà. Donc tout ça est très subtil, tout ça est très compliqué. »*¹³¹

Jean-Christophe Cambadélis cherche certes à réaffirmer le rôle arbitral du parti à partir de 2014¹³² ; mais le président Bruno Le Roux affirme que le sentiment général des députés socialistes est de considérer que « *ce n'est pas le parti, déconnecté des réalités, avec un Bureau national dont on se demande où est-ce qu'ils ont été péchés leurs membres* » qui doit fixer des directives au élu du suffrage universel, affirmant pour lui-même : « *je ne prends aucune injonction du Parti socialiste* »¹³³. Tous les députés socialistes interrogés en entretien expliquent que le poids du parti sur le groupe est faible voire inexistant ; les soutiens de la politique gouvernementale peuvent tantôt le justifier¹³⁴ ou tantôt le regretter¹³⁵ ; les « frondeurs », qui revendiquent de s'appuyer sur les positions doctrinales officielles du parti pour légitimer leurs actions et leurs votes, le déplorent¹³⁶.

Quel que soit le modèle partisan de référence, les contraintes de la vie parlementaire, les ressources symboliques et matérielles des députés et le fait, déjà rappelé, que les partis soient « vidés » de leurs forces pendant l'exercice du pouvoir, font que le groupe n'est pas simplement l'agent du parti, même si les deux sont étroitement liés politiquement et que, pour une large part, les mêmes acteurs évoluent dans les deux espaces¹³⁷. Dans le triptyque du camp au pouvoir, entre parti politique, groupe parlementaire et pouvoir gouvernant, le premier est marginalisé par la relation directe entre les deux autres, le groupe devenant alors l'espace décisif de règlement des conflits intra-partisans ; l'appareil du parti reste très important pour les ressources qu'il contrôle, notamment les investitures aux élections législatives, mais il est davantage un enjeu et un instrument dans des rapports de force qu'un centre d'impulsion.

¹³¹ Entretien le 31 mars 2016.

¹³² La « motion A : Le Renouveau socialiste » au congrès de Poitiers affirme ainsi que les groupes au Parlement sont « *la courroie de transmission la plus naturelle* » des orientations du parti.

¹³³ Entretien en compagnie d'Antoine Guéneau le 7 avril 2016.

¹³⁴ Jean-Louis Gagnaire, député de la Loire, en entretien le 1^{er} juin 2016 : « *On ne se laisse pas dicter notre conduite par l'extérieur. [...] Ce n'est pas qu'il y ait une suprématie du Parlement sur le parti, mais ça ne peut pas être l'inverse, à coup sûr.* »

¹³⁵ Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, en entretien le 22 mars 2016 : « *On sent bien que ce n'est plus le parti qui a du poids sur le groupe. [...] Si vous n'avez pas un pilote qui assume [...] vous arrivez à une espèce de truc qui manque de structuration* ».

¹³⁶ Cette question des rapports entre le Parti socialiste, le groupe SRC-SER et le Gouvernement pendant la « fronde » sera développée dans le chapitre 5.

¹³⁷ Ce schéma se vérifie là encore de façon particulièrement flagrante dans le cas de La République en Marche depuis 2017 : comme au temps de l'UNR, le parti existe d'abord comme entreprise électorale pour sélectionner et investir des candidats aux législatives ; depuis, le groupe parlementaire constitue le principal organe d'un parti dont l'appareil ne s'organise et ne se structure que faiblement et postérieurement.

B. Le travail politique interne de mobilisation des groupes

Si le groupe parlementaire tend à s'émanciper du parti dans la gestion des activités législatives, il demeure cependant la composante d'une entreprise politique collective, dépositaire d'un capital partisan à faire fructifier. Pour le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale, cela demande de constituer une majorité opérationnelle pour soutenir l'action du pouvoir gouvernant auquel il est politiquement lié. Au-delà des différences de cultures et de règles partisans, les groupes majoritaires fonctionnent avec des structures relativement similaires (1) et des dispositifs comparables d'encadrement et de disciplinarisation des activités de leurs membres (2), même si leur cohésion compte au moins autant sur les appels à la loyauté et les relations interpersonnelles que sur des pouvoirs de sanctions somme toute limités (3).

1) Des groupes majoritaires structurés de la base au sommet

Les plus grands groupes de l'Assemblée nationale, groupes majoritaires ou principaux groupes d'opposition aspirant à devenir majoritaires, rassemblent jusqu'à plusieurs centaines de membres à part entières ou apparentés. Faire fonctionner une telle entreprise politique collective nécessite un *travail* politique qui mobilise des dispositifs d'encadrement et des techniques d'organisation pour mettre ces centaines de membres au service d'une action collective ; cela passe par une direction pyramidale déployant ses ramifications dans les différents organes et les différentes activités parlementaires, afin de mutualiser et de rationaliser le travail législatif¹³⁸. Pour le groupe majoritaire, les enjeux sont particulièrement élevés, puisque de la bonne marche de cette entreprise collective dépend en grande partie celle de l'action gouvernementale ; pour en rendre compte, on s'intéresse ici particulièrement aux deux derniers groupes majoritaires successifs, UMP de 2002 à 2012 et socialiste de 2012 à 2017.

La réunion plénière du groupe, à laquelle la totalité des membres et des apparentés sont invités, constitue bien sûr sa structure de base, le temps fort qui manifeste *physiquement* son existence en tant que groupe. En session parlementaire, les groupes se réunissent en principe

¹³⁸ Nous avons développé notre analyse de l'organisation des groupes parlementaires dans « Fonctionnement politique d'un groupe parlementaire » dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, op. cit., pp. 105-117, avec Dorothee Reigner, « Le mandat parlementaire entre temps collectif et temps individuel » dans Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier (dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, 370 pages, pp. 129-143, et avec Claire Bloquet, « La coordination du travail législatif », art. cit. Voir aussi, dans une perspective juridique : Dorothee Reigner, « L'organisation interne des groupes parlementaires », *Revue française de droit constitutionnel*, n°94, 2013, pp. 415-436 et le chapitre 3 de Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, op. cit.

une voire deux fois par semaine, le mardi et parfois le mercredi, journées majeures pendant lesquelles se tiennent les séances de questions d'actualité au Gouvernement et les scrutins solennels. Pendant la XIV^e législature, le groupe SRC/SER tient deux réunions hebdomadaires : la première le mardi à 11h en salle Victor Hugo, au deuxième sous-sol du 101, rue de l'Université, assez spacieuse pour que les collaborateurs parlementaires y assistent, notamment depuis la mezzanine¹³⁹ ; la seconde le mercredi à la même heure, dans « l'hémicycle miniature » qu'est la salle Colbert au Palais-Bourbon, cette fois-ci à huis clos. Le groupe UMP de 2002 à 2012 tient en général une seule réunion par semaine, le mardi à 11h30 dans cette même salle Colbert¹⁴⁰, salle de prédilection du groupe majoritaire.

Présidée par le président du groupe, suppléé si besoin par un vice-président, la réunion plénière est en principe souveraine pour décider des positions et de l'orientation du groupe, un espace de débat libre et ouvert où tous les membres et apparentés peuvent prendre la parole. Elle est un moment d'échange d'informations entre la direction du groupe et ses députés et de rencontres avec les partenaires politiques : le chef du parti, même s'il n'est pas parlementaire, y est habituellement présent ; ainsi, pour le groupe majoritaire, que des membres du Gouvernement, généralement au moins le ministre en charge des Relations avec le Parlement, et d'autres en fonction de l'ordre du jour ; pour la « majorité présidentielle », des représentants de l'Élysée peuvent aussi y être discrètement présents¹⁴¹.

De mes observations en salle Victor Hugo les mardis matin entre 2013 et 2017, j'ai pu constater le déroulement habituel des réunions du groupe socialiste. Le président du groupe, au centre de la tribune, est souvent entouré d'un ou plusieurs membres du Gouvernement, du Président de l'Assemblée nationale, du Premier secrétaire du PS et d'autres membres de la direction du groupe. La réunion commence habituellement par la présentation de la liste des intervenants et des thèmes des questions d'actualité de l'après-midi ; et l'ordre du jour comprend la plupart du temps les points à l'agenda de l'Assemblée, avec les interventions des députés en charge des sujets concernés, résumant les enjeux ou les travaux en commission ou en séance. Il arrive aussi au groupe de consacrer un point de l'ordre du jour à une thématique particulière et de procéder à l'audition d'un ministre ou d'une personnalité extérieure, telle qu'un expert universitaire ou un responsable syndical ou associatif.

¹³⁹ Ce sont ces réunions auxquelles j'ai pu assister entre 2013 et 2017, comme collaborateur parlementaire puis, clandestinement, comme agent contractuel de la fonction publique parlementaire.

¹⁴⁰ D'après les « feuillets » de l'Assemblée publiés de juin 2005 à juin 2018, accessibles en ligne.

¹⁴¹ Après avoir été reçu par lui en entretien, j'ai par la suite plusieurs fois remarqué Bernard Rullier, conseiller parlementaire de François Hollande, déjà mentionné, lors des réunions du groupe SRC-SER.

Ces réunions plénières permettent aux députés du groupe d'exprimer leurs éventuelles préoccupations et interrogations, de faire remonter de potentiels problèmes à résoudre. D'après mes observations et des témoignages informels de parlementaires et de collaborateurs, la grande majorité des réunions plénières sont toutefois essentiellement informatives : elles se contentent d'acter des décisions prises et d'exposer l'ordre du jour de l'Assemblée, mais sont rarement des moments de débats en profondeur sur l'orientation politique du groupe – sauf dans des cas exceptionnels provoqués par un contexte politique tendu¹⁴² – et encore moins de prises de décision. D'autant qu'elles occupent un temps assez limité – deux fois deux heures par semaine pour les socialistes et une heure et demie hebdomadaire à l'UMP – et sont suivies avec une assiduité très variable selon les parlementaires, le contexte politique et l'ordre du jour ; il arrive fréquemment que les rangs soient de plus en plus clairsemés à mesure qu'avance l'heure du déjeuner, sauf ordre du jour particulièrement accrocheur.

La réunion du groupe est d'autant moins une instance décisionnelle que les votes formels pour fixer sa position et arbitrer entre différentes orientations, bien que prévus par le règlement intérieur ou les statuts des groupes, sont l'exception plutôt que la règle. À l'UMP, la recherche du consensus est explicitement préférée à l'objectivation des lignes de clivages qui rendraient plus difficile un compromis¹⁴³. Côté socialiste, même s'il arrive que des votes soient réclamés et obtenus, les positions du groupe sont le plus souvent actées lorsqu'elles sont énoncées par le président et que personne ne s'y oppose formellement pour exiger un vote¹⁴⁴. Le déroulement des réunions plénières confère une certaine marge de manœuvre à la direction du groupe pour orienter ses débats et ses décisions ; et en tout premier lieu à son président.

La fonction de président de groupe présente une vraie polyvalence – voire une certaine ambivalence. Elle demande à la fois d'être, d'une part, un conciliateur, entretenant des relations personnelles avec chaque membre du groupe et cherchant à faire converger les points de vue et les intérêts ; et d'autre part une figure d'autorité, en mesure de faire respecter une position collective et de rallier les députés à l'unité de vote. Dans le cas du président du groupe majoritaire, cette dualité se retrouve dans le rapport au pouvoir gouvernant : d'une part pour

¹⁴² Des cas exceptionnels qui, il est vrai, tendent à devenir relativement plus fréquents au groupe socialiste pendant la « fronde » de 2014-2016 (voir le premier chapitre).

¹⁴³ Christian Jacob, en entretien, déjà cité, explique ainsi : « *Je fais une position de principe d'avoir toujours refusé les votes en réunion de groupe, considérant qu'à partir du moment où on fait des votes, on radicalise, on fige les choses. C'est-à-dire qu'une fois qu'il y a eu un vote, c'est très compliqué pour quelqu'un qui a voté contre une proposition, ensuite, par voie du compromis, de pouvoir évoluer [...]. J'ai toujours procédé par la voie du consensus.* ». S'il précise que cela relève de l'appréciation de chaque président de groupe, son prédécesseur Jean-François Copé confirme avoir fait la même chose : « *Moi aussi [je préfère éviter les votes], parce que ça clive, donc dans la mesure du possible on essaye de les éviter. J'essayais toujours de procéder [par consensus].* »

¹⁴⁴ Les modalités et conséquences de cette gouvernance du groupe seront développées dans le chapitre cinq.

défendre les positions des députés, d'autre part pour « tenir les troupes » afin d'assurer à l'exécutif une majorité de soutien¹⁴⁵. Ce rôle d'intermédiaire particulièrement délicat canalise les tensions entre différentes conceptions du groupe – rassemblement de parlementaires libres, relais d'un parti politique ou organe législatif au service du Gouvernement.

Classiquement, le président du groupe est élu par ses pairs dans une élection en principe libre et compétitive, au début de chaque législature et en cas de vacance du poste¹⁴⁶. Du fait du rôle pivot du président de groupe majoritaire, sa désignation laisse rarement indifférent le pouvoir gouvernant, qui pousse souvent l'élection d'un candidat ayant ses faveurs. L'élection du candidat « officiel », présélectionné par l'Élysée et Matignon, n'est pas toujours une simple formalité pour autant ; pour le choisir, les bons contacts avec les parlementaires sont également un critère à prendre en compte : « *le président du groupe est un peu le premier prix de camaraderie, c'est celui qui va le mieux nous représenter, le mieux nous défendre, et avec lequel on aura la relation la plus facile* », selon Christian Jacob en entretien.

Dès l'époque du groupe UNR, le « candidat officiel » doit parfois affronter un candidat recueillant un nombre significatif de suffrages et doit même, une fois, s'incliner¹⁴⁷. Lorsque Jean-François Copé, déçu de ne pas être reconduit au Gouvernement, accède à la présidence du groupe UMP en 2007, c'est sur la suggestion mais sans le soutien de Nicolas Sarkozy, qui encourage également d'autres candidatures¹⁴⁸ ; de même, Christian Jacob, en 2010, n'est pas connu comme un proche ni du Président ni du Premier ministre¹⁴⁹. Bruno Le Roux doit son accession à la présidence du groupe SRC en 2012 en partie à sa proximité avec François Hollande, mais aussi à une « campagne » antérieure auprès de ses collègues dans cette perspective¹⁵⁰ ; surtout, après sa nomination au ministère de l'Intérieur, l'élection d'Olivier Faure pour lui succéder, lors de la réunion de groupe le 13 décembre 2016¹⁵¹, face au favori

¹⁴⁵ Julie Benetti, « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°146, 2013, pp. 33-42.

¹⁴⁶ Le règlement intérieur du groupe socialiste prévoit que le président est élu à chaque début de session parlementaire, mais la pratique tend à la reconduction sans opposition et sans vote du président déjà élu.

¹⁴⁷ Raymond Schmittlein, président du groupe UNR de 1960 à 1962, l'a emporté contre le favori du pouvoir, André Valabrègue, le 8 mars 1960 : voir *Jean Charlot, L'UNR, op. cit.*, particulièrement le tableau 42 pp. 231-232.

¹⁴⁸ Jean-François Copé, *Un député ça compte énormément, op. cit.*

¹⁴⁹ Il affirme en entretien : « *Je n'ai jamais été soutenu ni par le Président de la République ni par le Premier ministre, ils ont même, à certains moments, poussé des candidats contre moi [...], les résultats montrent que ça n'a pas porté chance à ces candidats. Les députés sont très attachés à leur fidélité au président du parti, au Président de la République, au Premier ministre [...] mais les mêmes n'entendent pas que ce soit eux qui désignent le président du groupe.* »

¹⁵⁰ En entretien, déjà cité, Bruno Le Roux affirme avoir pris l'initiative, dès la victoire de François Hollande à la primaire, de faire connaître sa candidature à la présidence du groupe en cas d'alternance : « *Très tôt, j'avais fait passer le message que si l'on gagnait, je serai candidat à la présidence du groupe, et que donc, ce n'était pas quelque chose par défaut* ».

¹⁵¹ Observation n°112, enregistrée sur dictaphone, depuis la mezzanine de la salle Victor Hugo.

Guillaume Bachelay, par 137 voix contre 120, constitue une « *petite surprise* »¹⁵² ; or ce dernier est perçu comme le plus fermement légitimiste, et le premier comme le plus conciliateur¹⁵³.

Au vu des attentes diverses et potentiellement contradictoires qui pèsent sur lui, le président du groupe majoritaire, en fonction de sa personnalité, de ses ambitions et de son poids personnel, peut investir son rôle de plusieurs façons et donner un « style » différent à sa présidence ; cependant, la figure du président conciliateur, tempérant et au service de l'exécutif, semble la règle, celle du président à l'autorité personnelle affirmée, l'exception. Les présidents des groupes gaullistes ont majoritairement été des personnalités discrètes¹⁵⁴, même si Jean-François Copé, au bénéfice de ses ambitions assumées, cherche à donner une plus grande visibilité à cette fonction, qu'il théorise comme celle de représentant d'une majorité dialoguant de façon plus équilibrée avec le chef de l'État¹⁵⁵. Pierre Joxe est resté dans les mémoires socialistes comme un président unique en son genre, dirigeant le groupe d'une main de fer mais aussi capable de se confronter avec franchise au Président Mitterrand¹⁵⁶, là où Jean-Marc Ayrault laisse davantage le souvenir d'un médiateur agissant avec diplomatie et souplesse.

Le président est entouré d'un bureau, composé de vice-présidents, du trésorier et d'éventuels adjoints, et d'autres membres élus, pour un total, dans un groupe majoritaire, allant jusqu'à plus d'une cinquantaine de personnes, sans compter des membres de droit exerçant des fonctions officielles dans l'Assemblée. La composition du bureau est faite pour assurer un certain équilibre entre les personnalités et les sensibilités politiques internes. Se réunissant en amont des réunions plénières, le bureau prépare leur ordre du jour et sélectionne parmi les initiatives qui lui sont soumises – pour les propositions de loi et les amendements déposés au nom du groupe et les désignations de candidats à des responsabilités parlementaires. Cet organe fonctionne comme une « représentation miniature » du groupe et constitue à la fois un filtre et un intermédiaire entre la présidence et l'ensemble des membres.

Surtout, la direction du groupe se déploie dans les différentes commissions permanentes avec des chefs de file, choisis selon des modalités et avec des noms différents

¹⁵² Selon un collaborateur d'une députée socialiste, assis à côté de moi lors de la proclamation des résultats.

¹⁵³ Dans l'après-midi suivant cette réunion, un député socialiste « frondeur » me confie qu'Olivier Faure l'a remercié avec le sourire : « *Il sait que c'est nous qui avons fait basculer le résultat* ».

¹⁵⁴ Député de 1973 à 2012, de l'UDR à l'UMP, Étienne Pinte est très sévère à leur égard : « *Je vais être très méchant : tous les présidents de groupe que j'ai vu fonctionner [...] ont été, en général, un plus petit dénominateur commun. Jamais des présidents de groupe emblématiques, qui sortaient de l'ordinaire. Ils étaient là pour tempérer les ardeurs du groupe vis-à-vis du Gouvernement et du Président de la République. Très grande médiocrité.* ». Entretien le 23 novembre 2016.

¹⁵⁵ Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit.

¹⁵⁶ Jean Glavany, chef de cabinet à l'Élysée de 1981 à 1988, dit ainsi en entretien le 26 janvier 2016 : « *J'ai connu Joxe, grand président de groupe, et ça marchait, parce que Joxe était capable de tenir tête à Mitterrand et au Premier ministre. [...] C'était un grand président de groupe, il n'y en a eu qu'un, à ma connaissance.* »

selon les groupes, mais aux fonctions similaires. Au groupe SRC/SER, dans chaque commission, le « responsable des commissaires socialistes » – des « com' soc' » dans le jargon indigène – est en principe élu par lesdits commissaires socialistes, c'est-à-dire les députés socialistes membres de la commission concernée. Au groupe UMP, le président, avec l'aval du bureau, nomme, pour le représenter dans chaque commission, un « *whip* », terme emprunté au parlementarisme britannique et désignant littéralement le « fouet ».

Les chefs de file dans les commissions – responsables des « com' soc' » et *whips* de l'UMP – sont des acteurs importants de la structuration des activités parlementaires, chargés de superviser et de mobiliser les députés du groupe membres de leur commission autour des travaux de celle-ci et des textes en séance plénière qui relèvent de leur compétence. Au groupe SRC/SER, les « com' soc' » de chaque commission tiennent une réunion hebdomadaire, souvent le mardi ou le mercredi, sous la présidence de leur responsable, pour faire le point sur son agenda ; des réunions qui ne semblent pas aussi institutionnalisées à droite.

Enfin, la direction du groupe majoritaire s'appuie sur son équipe administrative, placée sous la responsabilité d'un secrétariat général. S'il s'agit bien d'un poste salarié et non, à proprement parler, d'un mandat ou d'une fonction strictement politique, ce poste de collaborateur-en-chef du groupe est un rouage clef de la machine politique et des relations entre la direction du groupe, ses membres, ses collaborateurs, l'administration de l'Assemblée nationale et enfin le Gouvernement et ses administrations ; son rôle est donc administratif mais aussi éminemment politique et il travaille en étroite collaboration avec le président du groupe.

Le secrétariat général a été exercé dans les groupes gaullistes et post-gaullistes par trois femmes : Anne Braun, issue de la Résistance, engagée auprès des parlementaires gaullistes dès la IV^e République, est secrétaire générale des groupes successifs du mouvement pendant presque un demi-siècle jusqu'en 1993 ; Christine Branchu lui succède, jusqu'à son entrée à l'Inspection générale des affaires sociales en 2005 ; depuis cette date, Sylvie Gir est secrétaire générale du groupe UMP puis Les Républicains. Le poste a connu plus de titulaires du côté socialiste : dans la période récente, Arielle Texier l'exerce de 1997 jusqu'à fin 2007, lorsque lui succède Olivier Faure, alors directeur-adjoint de cabinet du Premier secrétaire du PS, dans le cadre d'une entente entre Jean-Marc Ayrault et François Hollande¹⁵⁷ ; depuis la première élection d'Olivier Faure comme député en 2012, le poste est occupé par Pascale Charlotte.

Les deux groupes majoritaires successifs analysés ici, UMP et SRC/SER, ont donc tous les deux comme secrétaire générale une femme, quinquagénaire, entrée au service de l'équipe

¹⁵⁷ Nathalie Segaines, « L'entente Hollande-Ayrault irrite les députés », *Le Parisien*, 20 octobre 2007.

administrative du groupe une vingtaine d'années avant d'en prendre la direction¹⁵⁸. La secrétaire générale est à la tête des collaborateurs du groupe, chargés pour une part de missions administratives et logistiques et d'autre part de travaux proprement législatifs et politiques : cette équipe participe à encadrer et mutualiser les activités des députés.

Au-delà de quelques différences de cultures partisanes qui se retrouvent dans des modalités de désignations ou des appellations distinctes, les groupes majoritaires présentent des structures pyramidales largement analogues. Lesquelles ont été d'ailleurs importées, sous la présidence de l'ancien socialiste Richard Ferrand, par le groupe LREM depuis 2017, doté, par exemple, d'un « whip » dans chaque commission, en charge des « com' REM ». Tout comme ont été importés les savoir-faire et techniques d'encadrement de la direction et de son équipe administrative – parfois par les mêmes personnes.

2) Des dispositifs similaires d'encadrement et de disciplinarisation

Le « droit interne » des groupes majoritaires successifs montre encore une fois des cultures partisanes distinctes. On a déjà mentionné comme les statuts du parti UMP puis Les Républicains étaient pratiquement muets sur les groupes parlementaires, tandis que les statuts du PS affirmaient le contrôle du parti sur les élus. Cette différence entre les modèles partisans se retrouve sans surprise dans les règles formelles internes de leurs groupes à l'Assemblée nationale : les statuts du groupe UMP sont sensiblement plus souples et plus libéraux sur la question de la discipline que le règlement intérieur du groupe SRC/SER.

À droite, selon l'article 4 des statuts du groupe UMP, l'assiduité est « *un devoir que chaque membre du Groupe ou apparenté se doit de remplir* ». En revanche, concernant la discipline, l'article 5 est moins contraignant : il est ainsi simplement énoncé qu'« *en règle générale, les membres du groupe et les apparentés se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes leur solidarité avec les décisions de la majorité du groupe* » et qu'il peut être éventuellement décidé, à la majorité absolue, « *d'instaurer une discipline de vote pour les scrutins de motion de censure et de confiance* » tandis que « *sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique, la liberté de vote et d'expression est absolue* ».

À l'inverse, à gauche, et conformément aux statuts du PS déjà cités, l'article 17 du règlement intérieur du groupe socialiste dispose que « *l'unité de vote est la règle* », même si

¹⁵⁸ Sylvie Gir entre au groupe RPR en 1986 comme chargée de mission et devient secrétaire générale adjointe en 2004 après un passage de deux ans en cabinet ministériel ; Pascale Charlotte est employée au groupe socialiste en 1991 et devient également secrétaire générale adjointe d'Olivier Faure avant de lui succéder.

« pour motif exceptionnel, un député peut demander à reprendre sa liberté de vote », auquel cas le groupe peut examiner et statuer sur sa demande. Au groupe SRC/SER la discipline de vote – et non un simple encouragement à l’unité – est la règle, la liberté l’exception. Le principe clairement énoncé est que la liberté individuelle d’expression et de vote est totale à l’intérieur du groupe, mais que le respect des positions collectives arrêtées est ensuite un impératif.

Quel que soit le degré de rigidité des règles formelles, l’objectif de chaque groupe reste de mobiliser au maximum ses membres et apparentés autour d’une même position collective, un impératif particulier pour le groupe majoritaire. La mission du groupe est d’obtenir à la fois la cohésion de vote mais aussi l’*assiduité* des élus, un enjeu d’autant plus crucial depuis la stricte application d’une seule délégation de vote par personne en 1993 : la présence nombreuse des députés est nécessaire pour que la majorité soit bien *effectivement* et *physiquement* majoritaire au moment des scrutins afin d’éviter les mises en minorité « accidentelles ».

La procédure législative révèle les mêmes différences partisans : au groupe socialiste, selon les articles 15 et 21 du règlement intérieur, les députés sont censés ne jamais déposer individuellement ni proposition de loi, ni amendement, ni en signer qui proviennent de députés d’autres groupes ; toutes ces initiatives législatives doivent, en principe, être soumises au groupe, lui seul ayant autorité pour les déposer. Les conséquences pratiques sont cependant assez limitées : pour les amendements, cette règle de filtrage n’est pour ainsi dire pas du tout respectée par les députés SRC/SER¹⁵⁹, mais chacun des deux groupes choisit des amendements déposés en son nom ; quant aux propositions de loi, leur examen dépend de toute façon de la décision du groupe de les mettre à l’ordre du jour de l’Assemblée.

La gestion des travaux législatifs est par ailleurs assez comparable d’un groupe à l’autre : en plus de leur chef de file dans chaque commission, les groupes se dotent également d’un chef de file spécifique pour chaque texte législatif, projet ou proposition de loi, à l’agenda de l’Assemblée nationale. Un chef de file à distinguer du rapporteur du texte : ce dernier, élu formellement par la commission saisie au fond¹⁶⁰, *de facto* choisi par le groupe majoritaire¹⁶¹, occupe une fonction institutionnelle ; il est chargé de préparer l’examen du texte par la commission, puis de présenter ses travaux en séance plénière.

¹⁵⁹ Lors de mes premiers pas comme collaborateur parlementaire stagiaire début 2013, la première fois que je suis chargé de travailler sur un projet de loi et de préparer des amendements pour mon député-employeur, la conseillère parlementaire du groupe SRC en charge du texte, exaspérée par mes questions, m’explique au téléphone cette règle d’interdiction de déposer des amendements individuels et me demande de les envoyer au groupe, m’ enjoignant à lire le règlement intérieur que je n’ai alors jamais eu sous les yeux. Je ne tarde cependant pas à m’apercevoir que cette règle est à peu près universellement ignorée dans la pratique par les députés socialistes.

¹⁶⁰ D’autres commissions peuvent se saisir pour avis et désigner un rapporteur pour avis.

¹⁶¹ Du moins pour les projets de loi gouvernementaux ; pour les propositions de loi venant de députés, l’usage est de désigner rapporteur du texte son auteur, les députés de l’opposition peuvent donc rapporter leurs propres textes.

Côté socialiste, un groupe de travail est constitué sur chaque texte législatif, sous la responsabilité d'un député, désigné, tout comme le candidat au poste de rapporteur, par les socialistes de la commission saisie au fond ; ce responsable préside des réunions d'examen du texte, ouvertes à tous les volontaires. Au groupe UMP, c'est le bureau qui détermine, sur proposition du président, le candidat au poste de rapporteur ainsi que le député qui sera « l'orateur du groupe », son principal porte-parole ; celui-ci organise au moins une réunion de présentation du texte, ouverte à tous les membres du groupe, et peut mener des travaux préparatoires associant ses collègues ; mais les réunions de travail collectif semblent moins régulières et moins systématiques que chez les socialistes.

Quoiqu'il en soit, le chef de file sur un texte, travaillant avec la direction du groupe, son équipe administrative, le chef de file de sa commission et, surtout, dans la majorité, avec le rapporteur et le Gouvernement, élabore la position du groupe. Pendant les débats en commission et en séance, il reçoit généralement délégation du président pour demander, de droit, scrutins publics et suspension de séance, et s'efforce de mobiliser les députés de son groupe autour des positions collectives établies. Ce rôle de chef de file sur un texte législatif est central pour la mobilisation et la cohésion partisanes dans la procédure législative ; il implique un fort investissement et de l'habileté, pour satisfaire l'exigence de débat, faire converger les positions entre députés et le cas échéant avec le Gouvernement, et superviser le bon déroulement des délibérations et des votes selon les consignes adoptées ; une fonction souvent décrite par les élus comme plus difficile que celle de rapporteur, qui bénéficie de l'expertise technique de l'administration de l'Assemblée¹⁶².

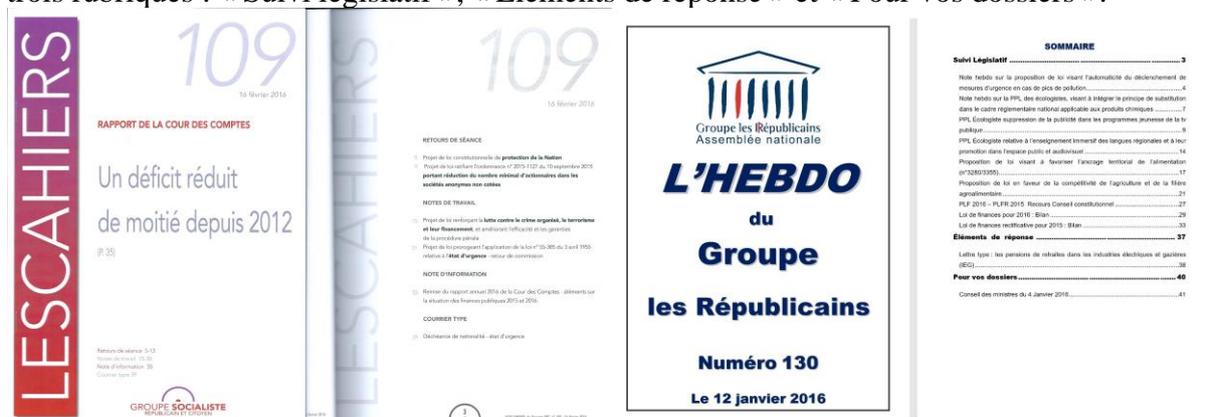
Pour assurer la mobilisation à la fois physique – être le plus nombreux possible en séance et en commission – et intellectuelle – sur la même ligne politique – des députés du groupe, le travail de son équipe de salariés est intense. L'organigramme de l'équipe administrative du groupe SRC/SER entre 2012 et 2017 (voir Image 3.4, en annexes, pour sa composition au 1^{er} octobre 2012) comprend, outre les trois collaboratrices personnelles du président, quarante-deux personnes en tout. Certaines travaillent à des questions essentiellement logistiques (système informatique, comptabilité, gestion du site Internet) ; une

¹⁶² Sandrine Doucet, alors députée de Gironde, responsable du groupe SRC en 2013 pour un projet de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, raconte son expérience, en entretien le 30 mars 2016 : « *Il y a une double contrainte pour le responsable, c'est d'assurer la cohésion du groupe, c'est-à-dire d'avancer, de faire voter l'article, mais en même temps, de ne pas briser le débat. [...] Le rapporteur a un rôle qui est plus facile, finalement, [...] le responsable est tout seul pour faire ce travail, un petit peu – allez, je vais employer un mot péjoratif – de voiture-balai [sourire], c'est-à-dire qu'il doit rassembler tout le monde, et puis qu'enfin le texte soit voté, il doit s'assurer aussi, dans l'hémicycle, qu'il y ait la majorité ; on est tout le temps en train de compter [...] en train de chercher aussi que ce ne soit pas toujours les mêmes qui interviennent sur les amendements, pour ne pas laisser le débat [...] on est un peu le gendarme, aussi.* ».

vingtaine de collaborateurs avec rang de « conseillers parlementaires » et une dizaine d’assistantes et de secrétaires sont répartis entre les huit commissions permanentes et les deux délégations de l’Assemblée, ainsi que dans un « Pôle Élus » plus général.

Le groupe UMP/Les Républicains de la même législature, en tant que groupe d’opposition moins doté financièrement, dispose bien sûr d’une équipe plus réduite : un peu plus d’une vingtaine de personnes en tout (voir Image 3.5 en annexes). Les collaborateurs dédiés au travail législatif des commissions y portent le titre de « chargés de mission », et une dizaine d’individus sont en charge des questions logistiques, de communication et de procédure. Il n’a pas été possible de trouver la composition de l’équipe administrative au temps de l’UMP majoritaire, mais le témoignage de la secrétaire général Sylvie Gir décrit un groupe tendant à ne pas trop embaucher, au nom d’une gestion « *de bon père de famille* ». ¹⁶³

Image 3.6. Couverture et sommaire de publications internes des groupes SRC et LR début 2016. Les deux documents font une quarantaine de pages chacun. Le n°109 des « Cahiers » du groupe SRC du 16 février 2016 comprend des « retours de séances », des « notes de travail » et un « courrier-type ». Le n°130 de « L’Hebdo » du groupe LR du 12 janvier 2016 comprend trois rubriques : « Suivi législatif », « Éléments de réponse » et « Pour vos dossiers ».



Dans les deux groupes, les « conseillers » ou « chargés de mission » alimentent l’ensemble des députés membres et apparentés avec toute sorte de documents de fond : notes de travail sur les textes de loi, argumentaires thématiques, résumés des débats en séance, mais aussi réponses-types aux courriers sur des sujets récurrents. Autant de documents recueillis dans des publications régulièrement diffusés par le groupe à ses députés en période de session, les « Cahiers » du groupe SRC/SER ou « L’Hebdo du groupe Les Républicains » (Image 3.6). Les élus bénéficient ainsi d’une expertise politisée et partisane – distincte de l’expertise en principe purement « technique » de l’administration parlementaire – qui participe, aussi, à diffuser les

¹⁶³ Entretien le 4 avril 2016.

consignes idéologiques du groupe, voire des « éléments de langage ». En leur donnant des argumentaires pour convaincre autour d'eux, le groupe peut, par la même occasion, les convaincre *eux-mêmes* du bien-fondé de ses positions collectives et de l'importance des enjeux.

Outre l'alignement des députés sur la position politique du groupe, l'objectif est aussi de les inciter à consacrer la plus grande part possible de leur temps à la défense de cette position en commission et en séance. Les différentes réunions internes ont notamment pour fonction de rappeler l'agenda parlementaire et l'importance d'être présents nombreux à des moments clefs, comme les scrutins solennels. Des calendriers sont envoyés : le « Feuilleton » du groupe socialiste indique, jour par jour, les réunions internes du groupe, les séances plénières ou les réunions d'organes de l'Assemblée (Image 3.7).

Mais un travail pratiquement « au corps-à-corps » des députés est fait par les collaborateurs de groupe chargés du suivi des présences et de l'assiduité. Pour assurer une présence minimale de leurs membres, les groupes nombreux utilisent un même dispositif : des tours de permanence. Le groupe SRC/SER se subdivise en quatre groupes de permanence qui alternent chaque semaine, indiqués en dernière page du « Feuilleton » : les députés de permanence sont censés rester disponibles au Palais-Bourbon pour les séances et les scrutins pendant l'intégralité de la semaine, avec des permutations individuelles autorisées. Le groupe UMP distribue les journées entre ses membres, les mardis et mercredi étant le plus souvent des jours de mobilisation plus essentiels que le jeudi et ce dernier plus important que les autres jours ; les échanges éventuels se font en fonction du « prix » de chaque journée.

Image 3.7. « Feuilleton » du groupe SRC n°27, semaine 9 du 25 février au 1^{er} mars 2013. En couverture : les deux réunions plénières du groupe et les « moments forts » de la semaine. En pages intérieures (ici pages 2 et 3), jour par jour, les rendez-vous de l'Assemblée en vert (séances publiques) et bleu (commissions) et du groupe SRC en rouge (réunions plénières, commissions socialistes, groupes de travail). En dernière page (ici page 11), la liste des députés de permanence parlementaire pour la semaine (ici le groupe 3 sur 4).



Par ailleurs, surtout, les collaborateurs du groupe font un recensement des présences prévues des parlementaires, notamment en envoyant des fiches de présence à retourner ; cela demande aussi souvent de contacter les députés ou leurs collaborateurs, voire de les relancer plusieurs fois, par téléphone et par messages, pour s'assurer du respect de leurs obligations de permanence – et aussi, par la même occasion, vérifier s'ils entendent bien voter conformément à la position du groupe. D'autant que les chargés de présence doivent aussi organiser les délégations de vote et procéder au « couplage » d'un député absent avec un député présent : cela impose donc d'être certain que le délégataire sera bien en séance et votera bien dans le bon sens. Tout ce travail d'anticipation des présences et des intentions de vote, à l'aide de tableaux et d'estimations, représente une lourde tâche, qui se poursuit *pendant les séances*, lors desquelles des collaborateurs de groupe sont installés dans les « guignols », ces tribunes spéciales aux deux extrémités de l'hémicycle, à côté des sièges des élus.

Les collaborateurs du groupe majoritaire doivent alors veiller *en temps réel* à ce qu'un nombre suffisant de députés soient présents. Et, en cas de besoin, faire venir d'autres élus, présents dans les salons autour de l'hémicycle, à la buvette des députés à proximité, ou encore dans leurs bureaux au Palais-Bourbon ou dans les bâtiments annexes, en les contactant eux-mêmes ou leurs collaborateurs, par tous les moyens possibles – parfois même en allant les chercher personnellement. Cela peut demander de gagner du temps en séance, par des moyens plus ou moins urgents selon qu'elle soit présidée par un membre de la majorité ou de l'opposition : il peut être nécessaire d'alerter le président du groupe, son délégataire, un président de commission ou un ministre, habilités à obtenir de droit une suspension de séance ou un scrutin public nécessitant un délai de cinq minutes. Frédérique Vidal¹⁶⁴, devenue en 2014 assistante chargée de procédure parlementaire au groupe SRC/SER et depuis 2017 au groupe LREM, raconte ainsi son travail en séance :

« Je le fais en permanence ! Tout le temps, tout le temps ! Parfois [le responsable du groupe sur le texte] me dit "On est bons ?", je lui dis "Oui, on est bons, on est bons". En revanche, si je dis "suspension", en général... Je leur demande d'avoir leur portable, d'être toujours joignable, pour moi, alors je peux envoyer ça à la présidence de la commission qui peut suspendre, au cabinet ministériel, je leur dis "demandez à votre ministre de demander..." enfin, voilà ! [...] Alors tu as des séances qui sont beaucoup plus sereines parce qu'on est cinquante de plus donc, là, je vais fumer une clope, je reviens, je vais à la buvette avec des députés, on fait des pauses, parce que quand t'es en séance de 9h30 du matin à 1h du matin, il

¹⁶⁴ À ne pas confondre avec son exacte homonyme, la ministre des gouvernements Philippe et Castex.

faut faire des respirations, mais... Moi, mon rôle c'est d'être extrêmement vigilante et de faire en sorte que ce soit voté. Et c'est pour ça que quand les cabinets ministériels viennent me voir en disant "Eh, on n'est pas majo !", moi je dis "Toi tu ne vois rien, t'es de dos, tu ne sais pas compter, toi tu t'occupes de ton ministre et moi je m'occupe de mon excédent !" [...] Je ne me mêle pas des arguments qu'ils donnent à leur ministre, ils ne se mêlent pas de mes comptes. En revanche, quand je dis « ça pue », ça pue, quoi. Et là, tout d'un coup, on change de village, et là, il faut rameuter ! »¹⁶⁵

Les groupes – et particulièrement le groupe majoritaire – mettent en œuvre une véritable organisation scientifique du travail parlementaire, pour canaliser et « collectiviser » les activités de leurs députés membres et apparentés, avec des méthodes d'encadrement et de mutualisation du travail et la mobilisation à temps plein d'auxiliaires professionnels aux tâches spécialisées. Pour faire respecter par leurs députés les cadres de fonctionnement instaurés, les groupes doivent exercer une certaine pression sur eux – mais leur force coercitive est très limitée.

3) Des institutions aux fondements plus coopératifs que coercitifs

Un groupe majoritaire de l'Assemblée nationale présente à bien des égards les traits d'une véritable institution disciplinaire au sens foucauldien du terme¹⁶⁶, visant à dresser les corps et les esprits de ses parlementaires, pour en faire des individus « dociles et utiles » à l'entreprise politique collective, afin d'assurer l'adoption la plus rapide et la plus mécanique possible des textes législatifs, sans imprévu et sans obstacle : quadrillage de l'autorité se déployant dans les différentes instances, répartition des individus en plusieurs groupes avec des missions précises, contrôle du temps et des activités mises en série avec un relevé des présences... Ces mêmes technologies de disciplinarisation se retrouvent sous des formes semblables dans les différentes majorités par-delà les alternances.

On relève certes des différences dans les règles formelles : à gauche, les normes sont plus dirigistes, avec le principe de discipline de vote et de filtrage des initiatives parlementaires, et les pratiques sont plus collectives, avec des réunions internes plus longues, plus nombreuses et plus régulières à différents échelons ; à droite, le fonctionnement est plus centralisé, le bureau désignant, sur proposition du président, des chefs de file et des rapporteurs qui, dans le groupe socialiste, sont en principe choisis par les membres de la commission concernée. Des différences dont les conséquences pratiques faibles : les deux groupes recherchent aussi bien

¹⁶⁵ Entretien le 16 janvier 2018.

¹⁶⁶ Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, 318 pages.

l'unité que l'assiduité de leurs membres et décident des initiatives qui ont leur soutien ; dans les deux groupes, rapporteurs et chefs de file sont choisis autant que possible par consensus entre la direction et les parlementaires concernés.

Les moyens de sanction dont ces institutions disciplinaires disposent sont limités et d'une efficacité très variable. Pour l'essentiel, le groupe peut manier « la carotte et le bâton » grâce aux ressources parlementaires symboliques dont il contrôle la distribution, potentiellement prisées par les parlementaires pour ce qu'elles peuvent apporter de visibilité et d'influence politique : les désignations au Bureau de l'Assemblée et autres organes, les temps de parole dans les séances de questions d'actualité au Gouvernement et les discussions générales à la tribune, les responsabilités de chefs de file du groupe en commission ou sur des textes ou les candidatures au poste de rapporteur. Le groupe peut récompenser ses députés les plus assidus et les plus disciplinés et, à l'inverse, marginaliser les « mauvais élèves ». Au groupe UMP, on affirme ne pas sanctionner des positions dissidentes passées, mais l'assiduité peut être un critère pris en compte¹⁶⁷ ; côté socialiste, privilégier les députés les plus présents et les plus loyaux au groupe est conforme aux règles partisans disciplinaires¹⁶⁸.

L'efficacité de ces incitations est toutefois limitée. D'abord parce que les parlementaires les plus susceptibles de désirer ces rétributions ont des chances d'être, justement, déjà les plus investis dans l'activité législative et les plus en phase avec les positions du groupe. Ensuite, ces ressources sont assez rares et ne sont pas indispensables : rien n'empêche un député privé de questions d'actualité ou de discussion générale de déposer des amendements et de prendre la parole dans les débats. Enfin, un groupe peut au contraire avoir intérêt à confier des responsabilités à des députés parfois indisciplinés, pour les inciter à modérer leurs critiques et rechercher des compromis, alors qu'un élu définitivement marginalisé n'aurait plus rien à perdre à défier le groupe et rien à gagner à se ranger à l'action collective.

Lorsqu'il s'agit de discipliner ses députés pour soutenir l'action gouvernementale, le groupe majoritaire peut potentiellement compter sur l'aide du Gouvernement disposant de ses propres ressources politiques – les postes ministériels, les missions temporaires conférant elles aussi de la visibilité et des moyens d'action, voire des faveurs en circonscription. Ces

¹⁶⁷ « Il est vrai qu'on essaye de favoriser ceux qui font vraiment des efforts, d'être très présents, de... Voilà. C'est normal. » dit ainsi Sylvie Gir en entretien le 25 février 2016, tout en précisant qu'en revanche, « il n'y a pas de sanction » pour des votes divergents au groupe.

¹⁶⁸ Selon Pascale Charlotte en entretien le 31 mars 2016 : « En général, on essaie de faire en sorte que les députés qui respectent les consignes de vote soient reconnus. [...] Donc, ce qui veut dire que, sans qu'il y ait de règles établies, il est plus logique de donner, de proposer des postes ou des responsabilités à des députés, entre guillemets, "loyaux", qu'à des députés qui sont frondeurs. Voilà. Je ne vais pas vous le cacher, c'est évident que c'est à ce niveau-là que les choses se passent. ».

rétributions peuvent être convoitées, mais elles ne dépendent pas du groupe lui-même ; et elles présentent les mêmes limites de n'être pas inépuisables ni indispensables.

La sanction ultime reste en principe l'exclusion pure et simple du groupe, c'est-à-dire la privation de tous les avantages associés au capital partisan collectif ; une décision qui doit logiquement aller de pair avec l'exclusion du parti et le retrait de toute investiture pour de prochaines élections législatives. Cependant, cette sanction de l'exclusion est délicate à manier et sa capacité dissuasive n'est pas garantie. Premièrement, son efficacité repose sur plusieurs conditions : que le parlementaire concerné par le risque d'exclusion soit certain de perdre définitivement son investiture, qu'il ait effectivement l'intention de se présenter pour un nouveau mandat, qu'il estime avoir des chances de l'obtenir et qu'il pense avoir besoin du parti pour cela, enfin, que le fait de conserver son investiture et son mandat soit pour lui prioritaire sur sa liberté de vote. Tous ces présupposés doivent être réunis pour que le risque d'exclusion l'empêche de transgresser les consignes du groupe.

Secondement, l'exclusion d'un membre représente aussi pour le groupe un coût politique, même minime : d'abord, évidemment, la perte d'une unité de vote qui, une fois sanctionnée de la sorte, est désormais une fois pour toute hors de portée des consignes partisans, sauf à ménager la possibilité d'une réintégration ultérieure qui, alors, amoindrit la sanction ; mais aussi un coût symbolique, l'exclusion exposant publiquement une division profonde et pouvant être négativement perçue comme un acte autoritariste. Ces coûts sont évidemment plus ou moins importants selon la notoriété et le nombre des parlementaires concernés « coupables » de dissidence et risquant l'exclusion. En tout état de cause, l'exclusion est une sanction trop lointaine, trop aléatoire et trop massive pour être exécutée à la légère et pour discipliner au quotidien, dans tous les aspects de l'activité parlementaire.

Les statuts du groupe UMP prévoient bien à l'article 12 qu'en cas de non-respect des statuts ou de « *faute grave* », un député peut être frappé d'une exclusion temporaire ou définitive ; mais les responsables du groupe n'envisagent pas comme une possibilité sérieuse l'exclusion ou le retrait d'investiture pour des raisons politiques¹⁶⁹, si ce n'est dans des cas extrêmes de dissidence violente et systématique¹⁷⁰. Conformément à son modèle théorique de

¹⁶⁹ D'après Sylvie Gir : « *Le groupe de toute façon n'exclut pas, je veux dire, on a même eu des parlementaires qui étaient toujours au groupe, alors qu'ils étaient en congé du parti, pour des questions diverses et variées. [...] Alors ils peuvent, si vraiment il y a un conflit, qui est un conflit avec le parti au niveau des élections, peut-être, ou des conflits locaux, ils peuvent se mettre en apparentés – pour quelques temps – mais nous, on n'exclut pas. L'objectif du groupe, c'est, qu'au contraire, que tout le monde... voilà. On accepte les particularités.* » Entretien le 25 février 2016, déjà cité.

¹⁷⁰ D'après Jean-François Copé : « *C'est rarissime. Il faudrait vraiment quelqu'un qui soit contre, de façon vachement agressive, en permanence... Je n'ai pas souvenir.* ». Entretien le 12 juillet 2016.

contrôle du groupe par le parti, le règlement du groupe SRC/SER prévoit en son article 18 que le bureau « *défère les cas d'indiscipline au Parti socialiste* » ; le Conseil national du PS peut engager une procédure et prononcer des sanctions allant jusqu'à l'exclusion temporaire et définitive, selon l'article 4.4.2.3 des statuts. En pratique, l'appareil du parti n'est pas forcément prompt à exclure ses parlementaires ; en entretien, Pascale Charlotte, avec une lassitude évidente, explique que le groupe rend compte au PS des indisciplines de vote, mais que ce dernier n'a qu'une faible capacité de réaction¹⁷¹.

Bref : le groupe parlementaire ne dispose pas véritablement de moyens de contraindre ses députés à se conformer à ses consignes, car les « sanctions » possibles sont soit trop peu pénalisantes, soit trop lourdes à employer n'importe quand et pour n'importe quoi ; au mieux, il peut espérer que ses membres et apparentés trouveront intérêt aux désignations – pour un rapport, une prise de parole ou une place dans tel organe – auxquelles la bienveillance du groupe à leur égard peut les aider à accéder. Cela ne signifie pas pour autant que le groupe soit complètement désarmé pour faire pression sur ses parlementaires et les appeler au respect des consignes d'assiduité et de vote ; mais ses arguments relèvent aussi d'un appel à la loyauté partisane, voire à des affects personnels.

L'approche dite séquentielle de l'unité partisane¹⁷² – *agreement, loyalty, discipline* – rappelle que la discipline, au sens strict de l'usage de rétributions ou de punitions pour « forcer » un parlementaire à voter conformément au groupe, n'est que la dernière étape du chemin vers l'unité quand les précédentes échouent ; la cohésion partisane volontaire s'obtient grâce à un accord spontané sur le fond (*party agreement*) ou par une loyauté envers le groupe valorisant l'unité de vote comme prioritaire sur l'expression des désaccords (*party loyalty*) ; c'est seulement lorsque les deux ne suffisent plus que le groupe doit user de sanctions positives ou négatives (*party discipline*) pour espérer compenser et préserver une unité même contrainte.

Toute institution disciplinaire que puisse être un parti politique ou un groupe parlementaire, l'appartenance à cette institution découle d'un choix initial d'y adhérer : l'enjeu est l'obéissance à une *institution librement choisie*¹⁷³ – quels que soient par ailleurs les facteurs personnels et sociaux ayant conduit à ce choix libre. Le groupe s'appuie donc avant tout sur un

¹⁷¹ « *Exclusion du groupe, non : en général, on réfère au parti, dans ces cas-là. On en réfère au parti. Bon, après...* [Haussement d'épaules] *Le parti [aborde ces questions]. Voilà. Il les aborde. On a un article du règlement du groupe [elle cherche dans le document], qui dit cela. Mais après... vous savez...* [silence pendant qu'elle tourne les pages à la recherche de l'article 18] *C'est toujours un peu compliqué.* » Entretien le 31 mars 2016, déjà cité.

¹⁷² Cynthia Van Vonno *et al.*, "Agreement, Loyalty and Discipline: A Sequential Approach to Party Unity", art. cit.

¹⁷³ Amin Allal et Nicolas Bué, « "Les partis se tiennent par leurs noyaux durs" ? Jalons pour une analyse du lien partisan », art.cit.

appel aux convictions et aux motivations supposées être à l'origine de l'engagement dans l'institution partisane. Il compte non seulement sur l'éventuel désir individuel des députés de garder leur investiture et d'obtenir des responsabilités valorisantes mais aussi sur leur attachement à l'intérêt collectif de l'entreprise politique dans laquelle ils se sont engagés, pour les inviter à accroître le capital collectif partisan et non seulement les bénéfices individuels qu'ils peuvent en retirer. Y compris en affirmant que l'intérêt personnel bien compris des élus passe par la réussite collective et non par une vaine tentative de servir ses propres desseins au détriment de son camp politique dans son ensemble.

La direction du groupe s'efforce de mobiliser ses députés avant tout en insistant sur l'importance de leur présence nombreuse et fidèle pour la réussite de leur action politique commune : par des appels à la loyauté, à la responsabilité, à faire passer l'intérêt collectif de la réussite du groupe – et, dans le camp majoritaire, la réussite de l'action gouvernementale – devant la satisfaction immédiate de leurs propres préférences individuelles et notamment d'un souhait de transgresser la position collective. Bruno Le Roux, rappelant à ses camarades le fonctionnement du groupe SRC en début de législature, en octobre 2012, leur écrit : « *Vous le savez, la discipline d'expression est une force. Elle est aussi une condition essentielle de la réussite de notre action politique, et en particulier de notre travail législatif. Aussi je vous remercie d'en être tous, chaque jour, les garants.* »¹⁷⁴

Cette valorisation de l'intérêt collectif – et de l'intérêt personnel bien compris de chacun à le défendre plutôt qu'espérer pouvoir « gagner seul » contre son groupe – va de pair avec une approche très personnalisée et parfois très « affective » de la gestion du groupe, pour faire appel à la « fibre militante » de chaque député, son attachement à sa famille politique voire à l'intérêt supérieur du pays, qui commande de faire front commun et de resserrer les rangs. C'est ce que qu'illustre ce propos de Christian Jacob :

« *À un moment, il faut accepter aussi qu'il y ait un peu d'irrationnel, c'est-à-dire qu'on est un groupe d'individus où, de temps en temps, on peut prendre les gens aussi un peu par les sentiments, en disant "Écoute, l'intérêt général est là, j'ai besoin de toi... je te fais confiance, tu me fais confiance". C'est aussi un peu comme ça, mais comme dans une entreprise ou dans la vie associative, tout n'est pas réglé que par des positions de fond. Dans la vie politique, les questions de personnes valent autant et ne sont pas plus médiocres que les questions de fond, donc c'est un tout, où on essaie à chaque fois de trouver la position qui rassemble.* »¹⁷⁵

¹⁷⁴ Circulaire de Bruno Le Roux dans les « Cahiers du groupe SRC » n°4 du 9 octobre 2012.

¹⁷⁵ Entretien le 18 mai 2016.

Les bonnes relations personnelles sont aussi une dimension du travail des collaborateurs de groupe avec les députés. En fin d'entretien, Sylvie Gir tient à me préciser qu'au-delà des statuts, ce sont les relations humaines qui comptent réellement et le fait de bien connaître les personnes ; surtout pour les chargés de présence qui doivent « harceler » les députés – l'expression revient souvent – pour assurer leur mobilisation en séance. À cet égard, il n'est pas anodin que la responsable du « service des séances » au groupe UMP/LR, Yvonne Solier, soit la plus ancienne collaboratrice du groupe, au service duquel elle est entrée comme secrétaire à l'âge de 17 ans en 1977, accueillant des générations successives de députés et acquérant l'expérience des relations avec eux. Le témoignage de Frédérique Vidal, au groupe SRC/SER puis LREM, est très révélateur (Encadré 3.1) : on perçoit les relations de confiance, voire de complicité, nouées avec les députés, à force de conseils et de services rendus, qui permettent aussi d'intervenir avec fermeté pour leur rappeler leurs obligations de présence.

Encadré 3.1. « Les chargés de procédure sont les personnes qui connaissent le mieux les députés. » Extraits de l'entretien avec Frédérique Vidal, collaboratrice du groupe SRC/SER et du groupe LREM, le 16 janvier 2018 à l'Assemblée nationale

Il faut d'abord que je vois qui me répond, comment, à quel rythme, que je vois qui est souvent là. Parce que, quand tu fais les choses toi-même, ça rentre, après tu peux être plus libre, avoir les infos, parce que tu connais tes députés. [...] Les chargés de procédure [des groupes] sont les personnes qui connaissent le mieux les députés. On est des repères pour eux, parce que, d'abord, ils nous voient faire les vigipirates en séance, qu'on est là pour les votes solennels, qu'on est là pour leur répondre au quotidien, pour des questions... Le fond ça reste le fond. Aux Lois, ils vont se prendre la tête pendant une demi-heure sur une virgule ! Là, non : moi je vais me prendre la tête pour « il me manque cinq députés : vous restez ! », et parfois je suis obligée d'intervenir de façon assez dure.

Un exemple, c'était sur le PLF, la mission « Affaires étrangères ». [...] Et je ne sais pas pourquoi, les députés avaient décidé de faire une petite réunion dans le salon Delacroix, juste à côté de l'hémicycle. Et donc, ils étaient quinze, ils se sont levés. Pour faire leur réunion. Et moi, j'étais aux « guignols », je descends et je leur dis « il est hors de question que vous quittiez la séance, on n'est plus majoritaire ! » Ils me disent « Oh mais on est à côté... » – je leur dis « Je m'en fous, vous remontez immédiatement dans l'hémicycle, on vote à mains levées, vous montez immédiatement, vous ne sortez pas de l'hémicycle ! ». Donc il y a des moments où il faut frontalement aller affronter des élus, alors que tu n'es pas élue. Donc tu as toujours un manque de légitimité face à des élus. [...]

C'est une question de personnalité. Une façon de leur expliquer que tu fais ça pour eux, que moi je suis là pour les guider et que, quand je ne suis pas majoritaire, je suis la seule à le savoir, parce que je suis la seule qui compte les gens, donc quand je dis « vous ne sortez pas, tu remontes immédiatement », il y en a qui peuvent t'envoyer bouler en disant « hors de question », mais tu en as beaucoup qui, quand même, ont une appréhension de ne pas mal faire. Plutôt au début, mais même pendant tout le mandat. Moi j'interviens, et là je rigole plus, quoi. Moi je suis très coulante, je leur rends énormément service, on est là pour les aider, pour les guider, mais en revanche, quand c'est une question de faire passer un texte, il n'y a plus de « c'est des élus et moi je ne suis pas élue », c'est « Vous remontez immédiatement ! ». Parce que le groupe a une responsabilité vis-à-vis du Gouvernement, le groupe a une responsabilité vis-à-vis de l'image des députés.

En général quand je dis « vous remontez immédiatement », tu sais, je ne suis pas très avenante ! *[Sourire]* Je fais un peu peur. J'adore ! C'est mon rôle. Et en-dehors de ça, j'ai un très bon contact. Il faut ! Qu'ils soient en confiance. Parfois il y en a qui arrivent à 11h, ou à minuit, en séance, je leur dis « Oh, rentre te coucher, là, je suis large ! » Donc ils savent que quand je n'ai pas besoin d'eux, je les libère. Sauf s'ils me disent « Mais ça m'intéresse » : « Oh, sois le bienvenu ! », je ne vais pas non plus... *[Rire]* Mais il y en a qui viendront en disant « Moi je suis de perm', je suis venu », je leur dis « Écoute, rentre te coucher, en revanche, demain matin, à 9h30, j'ai besoin de toi, mais là, rentre, je n'ai pas besoin. » C'est subtil.

Mais, en revanche, quand j'ai besoin, là... ! Et puis, c'est des moments de panique, parce que ça va très vite, donc t'as toujours des moyens, tu peux suspendre [la séance], tu peux appeler, envoyer un SMS en disant « tu prends la parole et tu me fais une demi-heure, parce que j'ai besoin de rameuter du monde ». Il faut être assez subtile de ne pas alerter, de ne pas faire paniquer [...]. Même si à l'intérieur je suis là : « Oh putain... une voix d'avance ! Si j'ai un scrutin public et que j'ai encore deux crétins qui se plantent, on est mort. » Et ça peut avoir des impacts, même si après tu peux toujours récupérer. Il faut rester très cool, mais très ferme.

Le travail de mobilisation des députés d'un groupe – *a fortiori* le groupe majoritaire – aussi bien pour garantir l'assiduité que l'unité de ses troupes, repose donc énormément sur des facteurs très « humains » et doit tenir compte de la grande diversité des situations et des motivations des centaines de parlementaires qui en sont membres. Tout comme il doit tenir compte de l'existence de sensibilités politiques internes qui sont consubstantielles à l'identité d'une entreprise politique collective de taille importante. Comprendre le rôle et le fonctionnement des groupes politiques à l'Assemblée passe par la connaissance de l'hétérogénéité interne que ces groupes doivent gérer.

III. Des groupes politiques d'une grande diversité interne

Rassemblant plusieurs centaines de parlementaires, chaque groupe majeur de l'Assemblée nationale – *a fortiori* le groupe majoritaire – doit gérer une communauté humaine dont la pluralité personnelle et politique pèse sur sa capacité à construire un bloc uni et mobilisé – et, le cas échéant, une majorité fonctionnelle. Chaque groupe doit mettre au service de l'entreprise collective des élus dont les trajectoires, les caractéristiques et les intérêts sont variés, qui sont plus ou moins susceptibles de suivre les consignes partisans et qui s'inscrivent différemment dans le travail parlementaire (A) ; il doit aussi intégrer à son action des sensibilités internes, voire des « factions » plus ou moins organisées, qui participent à des rapports de force mais permettent de couvrir une plus large base politique (B).

A. Des députés aux carrières et aux pratiques multiples

Un groupe majoritaire – ou à vocation majoritaire – est un espace de positions différenciées et hiérarchisées, dont les membres ne sont pas homogènes dans leurs caractéristiques, leurs motivations et leurs activités (1) : ces différences ont des effets pour le fonctionnement du groupe car, d'une part, les trajectoires politiques et les carrières professionnelles, électives et partisans des députés les attachent plus ou moins à leur mandat et à leur parti (2), d'autre part, les hiérarchisations dans le groupe et les multiples façons d'exercer le mandat parlementaire, notamment d'être plus ou moins investi dans l'activité proprement législative et plus ou moins spécialisé dans une thématique particulière, participent de la division collective du travail mise en place par les groupes (3).

1) Diversité des profils et des propriétés politiques

Que les parlementaires ne ressemblent pas socialement à la population, et lui ressemblent même tendanciellement de moins en moins, qu'ils soient très majoritairement issus des catégories dominantes, est un fait bien connu et bien documenté¹⁷⁶. Cela ne signifie évidemment pas pour autant que les membres de l'Assemblée nationale – ou d'un même groupe parlementaire – forment un ensemble homogène : leurs caractéristiques, leurs trajectoires et leurs exercices du mandat parlementaire sont variables.

Les groupes parlementaires sont concernés par la célèbre analyse de Roberto Michels sur la « loi d'airain de l'oligarchie » dans les partis politiques¹⁷⁷ : mêmes si tous les députés sont en principe à égalité de droits à l'Assemblée nationale, les différences de caractéristiques personnelles et de ressources politiques, les exigences de spécialisations et de division du travail parlementaire, les nécessités d'encadrement et de bureaucratisation pour faire fonctionner efficacement un groupe politique, tout cela conduit à des logiques durables de différenciation et de hiérarchisation dans chaque groupe et à l'ascendance d'un nombre restreint de personnes.

Les rationalités poursuivies par les députés sont également multiples. On a évoqué le triptyque classique identifié par les *legislative studies*¹⁷⁸ : les parlementaires cherchent à être

¹⁷⁶ Pour une synthèse récente à ce sujet, voir notamment Sébastien Michon, Étienne Ollion, « Sociographie des parlementaires », art. cit.

¹⁷⁷ Roberto Michels, *Sociologie du parti dans la démocratie moderne. Enquête sur les tendances oligarchiques de la vie des groupes*, Paris, Gallimard, 2015 [1911], 834 pages.

¹⁷⁸ Cécile Vigour et Olivier Rozenberg « Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentations des élus », art. cit. ; Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm (eds.), *Policy, Office, or Votes? How*

réinvestis par leur parti et gagner des suffrages pour être réélu (*votes*), à conquérir des postes de responsabilités parlementaires ou gouvernementales (*offices*) et enfin à influencer concrètement le contenu de l'action publique (*policy*). Quoique les analystes hiérarchisent souvent ces finalités, il est aussi possible qu'elles se combinent de façons variables et évolutives selon les élus. Les trois objectifs sont bien sûr entremêlés et chacun peut être une condition des autres, mais ils peuvent occasionnellement se contredire¹⁷⁹.

On peut synthétiser en considérant que les parlementaires cherchent à gagner en crédit politique auprès de plusieurs personnes – les électeurs, leurs pairs et les dirigeants gouvernementaux ou de leurs partis – pour satisfaire des intérêts différents de carrière – y compris des intérêts électoraux – et des intérêts idéologiques, les uns pouvant ne pas toujours se confondre avec les autres. Sans postuler par « idéalisme » que tous les acteurs politiques accordent la même importance aux valeurs et aux idées, ni à l'inverse postuler par « cynisme » que celles-ci soient systématiquement secondaires par rapport aux intérêts de carrière, ni enfin postuler que tous les élus aient les mêmes ambitions et soient en quête des mêmes trophées politiques avec autant d'intensité.

Pour appréhender les logiques de différenciation dans les groupes majoritaires, une première étape est d'observer quelques grandes propriétés des élus qui les composent ; en l'occurrence les membres et apparentés du groupe UMP de la XIII^e législature et du groupe SRC/SER de la XIV^e. Au moment de leurs formations, le groupe UMP rassemble 320 députés et le groupe socialiste 295. Mais avec un renouvellement partiel au cours de la législature – pour causes de députés nommés au Gouvernement, de décès, de remplaçants accédant temporairement ou définitivement à un siège, d'invalidations électorales, d'élections partielles, d'inscriptions ou de désinscriptions au groupe – leurs effectifs complets sont sensiblement plus élevés. Le groupe UMP entre 2007 et 2012 voit passer en tout 369 députés dans ses rangs¹⁸⁰, dont 260 pendant la totalité du mandat, tandis que 350 parlementaires sont inscrits au groupe socialiste entre 2012 et 2017¹⁸¹, dont 238 le sont du début à la fin¹⁸².

Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 366 pages.

¹⁷⁹ Par exemple si des activités en circonscription sont plus rentables électoralement que de conquérir des responsabilités parlementaires ; ou si obtenir une investiture ou une nomination demande de renoncer à promouvoir ses propres préférences de politiques publiques.

¹⁸⁰ Dont 9 sont apparentés au groupe parmi lesquels des élus « divers droite » élus avec le soutien de l'UMP.

¹⁸¹ Dont 24 sont, au moins initialement, apparentés au groupe, dont les élus du MRC, des anciens membres du PS élus en candidats dissidents en 2012 – souvent réintégrés deux ans plus tard – des élus indépendants, notamment de circonscriptions d'outre-mer, et plus tard d'anciens membres du groupe écologiste en rupture avec EÉLV.

¹⁸² On peut relever pour l'anecdote qu'une même députée fait partie successivement de ces deux groupes : Gabrielle Louis-Carabin, députée de Guadeloupe, élue en 2007 avec le soutien de l'UMP et en 2007 celui du PS.

Pour les analyses qui suivent, on ne retiendra que les députés ayant siégé au moins une année au sein de chaque groupe, le terme de la législature étant fixé à sa dernière séance : cela écarte notamment des députés nommés au Gouvernement n'ayant pas ou peu siégé, dont l'élection est invalidée ou qui sont morts tôt dans le mandat, d'autres qui n'entrent à l'Assemblée ou dans le groupe que très brièvement. Les échantillons finaux contiennent de la sorte 348 députés UMP et 325 députés SRC/SER. Le Tableau 3.2 montrent leur composition selon une série de critères démographiques et électifs.

Tableau 3.2. Composition des groupes UMP (2007-2012) et SRC/SER (2012-2017)

	UMP (n=348)	SRC/SER (n=325)
Femmes	14,66% (<u>n=51</u>)	36,00% (<u>n=117</u>)
Âge	54,9 (8,7)	54,0 (10,0)
Ancienneté à l'Assemblée	7,7 (7,2)	4,8 (7,1)
Primo-députés	23,28% (<u>n=81</u>)	55,69% (<u>n=181</u>)
Score 1 ^{er} tour	47,22% (7,35%)	40,11% (7,63%)
Élus au 1 ^{er} tour	27,22% (<u>n=95</u>)	6,13% (<u>n=20</u>)
Remplaçants	10,92% (<u>n=38</u>)	12,62% (<u>n=41</u>)
Ancienneté à la tête d'un exécutif local	9,1 (9)	6,3 (8,7)

Pour les proportions : les chiffres absolus sont entre guillemets et soulignés. Pour les moyennes : les écarts-types sont entre guillemets et en italique. L'âge et l'ancienneté à l'Assemblée ou à la direction d'un mandat exécutif local sont calculés au moment du début de la législature (juin 2007 ou juin 2012). La moyenne des scores au 1^{er} tour n'inclus pas les remplaçants.

Les inégalités de représentation entre femmes et hommes au Parlement sont bien connues¹⁸³ et les deux groupes majoritaires successifs y participent, quoique dans des proportions différentes. Le groupe UMP est particulièrement peu féminisé avec seulement 51 femmes sur les 348 parlementaires de l'échantillon alors que le groupe socialiste en compte

¹⁸³ Catherine Achin et Delphine Gardey, « Genre et Parlement », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., pp. 575-606.

un peu plus d'un tiers parmi ses députés. La moyenne d'âge au début de la législature dans les deux groupes est sensiblement la même, entre 54 et 55 ans, avec une distribution très similaire : un premier quart d'environ 30 ans jusqu'à près de 50 ans, un autre quart jusqu'à 55 ans, un troisième jusqu'à 60 ans et enfin le dernier jusqu'à près de 80 ans.

La majorité UMP élue en 2007 étant une majorité sortante et reconduite – cas unique en France depuis 1978 – il est évident que l'ancienneté moyenne de ses membres est plus élevée : seul un peu moins d'un quart entre pour la première fois à l'Assemblée comme une « Génération Sarkozy » – une donnée qui peut entraîner un moindre sentiment de redevabilité au chef de l'État¹⁸⁴. La moitié a été député plus de 5 ans et un quart plus de 12 ans en moyenne, le plus ancien parlementaire, Didier Julia, ayant été élu pour la première fois quarante ans auparavant, au temps du général de Gaulle, en 1967. Les députés UMP ont aussi été élus dans des conditions plutôt plus favorables, plus d'un quart au premier tour.

La majorité socialiste de 2012, à l'inverse, est bien sûr davantage renouvelée : plus de la moitié de ses membres deviennent pour la première fois parlementaires grâce à l'alternance dans la foulée de l'élection de François Hollande. Seul un quart des élus SRC/SER de l'échantillon ont exercé le mandat de député plus de 5 ans ; le record de longévité à l'Assemblée est détenu par Alain Rodet, élu sans discontinuité pendant 31 ans depuis l'alternance de 1981¹⁸⁵. Les députés socialistes ont aussi été élus moins confortablement en moyenne, avec seulement 20 d'entre eux élus au premier tour. Ces données sur l'élection portent sur les seuls députés élus comme titulaires¹⁸⁶, chaque groupe comprenant aussi une quarantaine de remplaçants d'un ministre ou d'un élu chargée d'une mission de plus de six mois ou décédé.

L'ancienneté d'un député à l'Assemblée nationale lui apporte bien sûr une connaissance des codes et des pratiques de l'institutions ; elle peut aussi lui apporter un capital politique de notoriété, d'une part auprès de ses pairs et d'autre part auprès de ses électeurs. Ce qu'un passage au Gouvernement peut également procurer, avec le bénéfice d'une « stature » nationale et gouvernante plus valorisée – même si cela dépend aussi bien sûr de la fonction occupée. Parmi les 348 élus du groupe UMP, 41 ont déjà exercé auparavant une fonction gouvernementale, dont 14 pendant au moins cinq ans, et 3 autres reviennent siéger une partie de la législature après être passé dans l'équipe ministérielle de François Fillon. Au groupe socialiste, seuls 9

¹⁸⁴ Jean-François Copé raconte ainsi que si les députés UMP considèrent que la victoire collective de 2007 est due à Nicolas Sarkozy, ils estiment parfois cependant aussi que leurs victoires individuelles ne lui sont pas forcément dues ; dans *Un député, ça compte énormément*, *op. cit.*

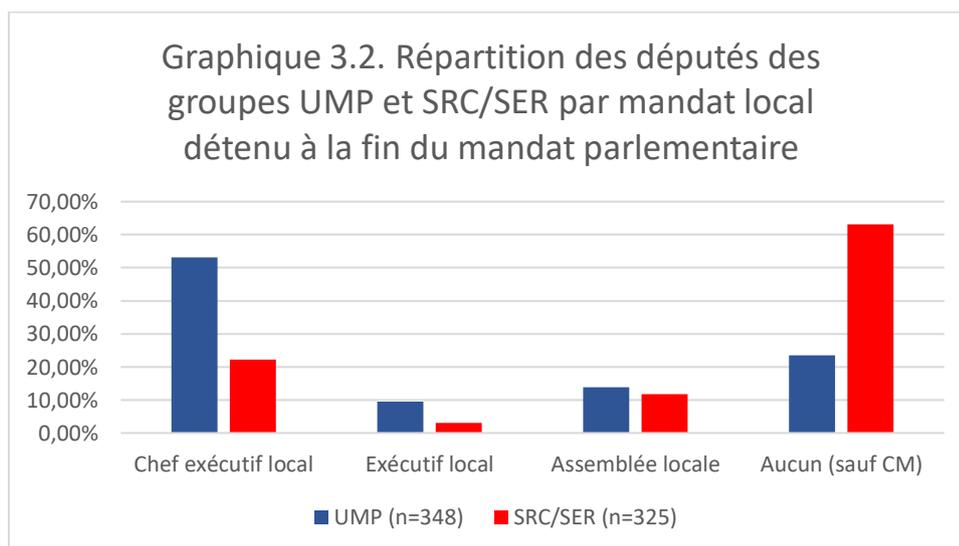
¹⁸⁵ Gérard Bapt a été élu une première fois antérieurement, en 1978, mais, comme d'autres, sa présence à l'Assemblée présente un vide de quatre ans, en raison de la victoire écrasante de la droite en 1993.

¹⁸⁶ Y compris à l'occasion d'une élection partielle au cours de législature et non lors du renouvellement général.

députés ont déjà un passé gouvernemental avant 2012, dont 5 ayant duré plus de cinq ans ; et 16 autres reviennent au groupe après être passés dans les gouvernements Ayrault ou Valls.

Une autre ressource conférant un potentiel poids politique au sein de son groupe et une notoriété personnelle auprès de l'électorat de sa circonscription est la détention passée ou présente d'un mandat local ; la direction d'une entité territoriale – maire surtout, mais aussi président de région ou de département voire d'intercommunalité – étant de loin la fonction la plus valorisable à cet égard. L'ancienneté à la direction d'un exécutif local¹⁸⁷ est en moyenne plus élevée dans le groupe UMP – 9,1 ans, dont un quart plus de 13 ans et jusqu'à 45 ans maximum – qu'au groupe socialiste – 6,3 ans, dont un quart plus de 11 ans et 35 maximum.

À partir des élections législatives de 2017 et en application de la loi adoptée en 2014, les parlementaires ne peuvent plus cumuler leur mandat avec une fonction exécutive locale, pratique jusqu'alors très répandue, y compris dans les deux législatures retenues, même s'il y a une plus forte domination des notables locaux dans la droite parlementaire. On le voit en observant la proportion de députés de chaque échantillon détenant un mandat local au début et, surtout, à la fin du mandat – cette dernière donnée ne retenant que les élus ayant traversé avec succès les élections locales « intermédiaires » au cours de la législature (Graphique 3.2).

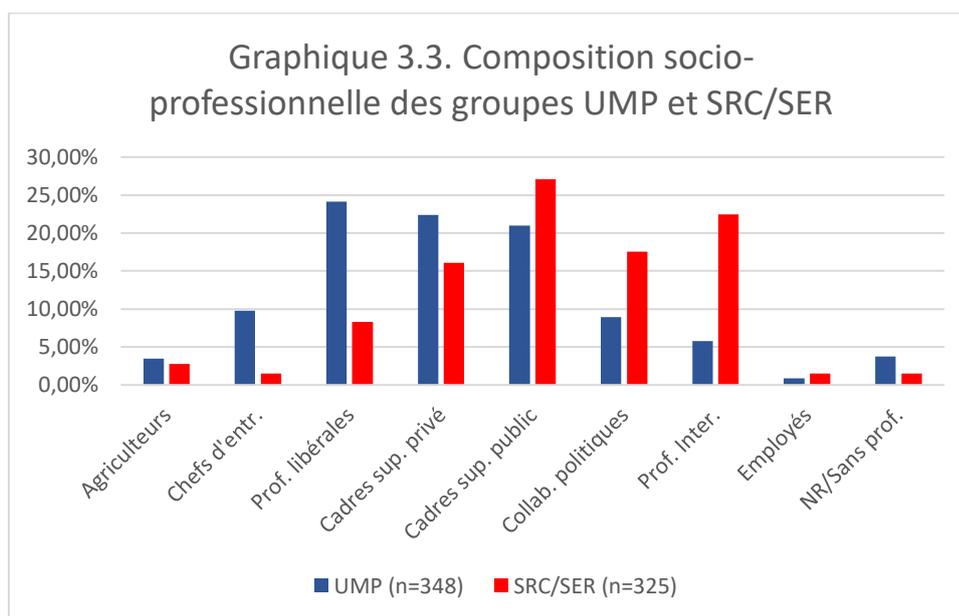


Au début de leur mandat respectif, près des trois cinquièmes des députés UMP, contre à peine plus d'un tiers des députés socialistes, sont à la tête d'un exécutif local, et respectivement 53,16% et 22,15% le sont en fin de mandat. Les différences résultent en partie

¹⁸⁷ On retient ici les années antérieures passées à la tête d'une collectivité territoriale dans le département d'élection du député (ou englobant son département d'élection), ce qui ne veut pas dire que cette fonction exécutive locale soit encore exercée lors de la législature.

du fait que, d’abord, une partie – mais non la totalité – des députés socialistes en 2012 appliquent dès leur élection un engagement de ne pas cumuler avec un exécutif local, avant même le vote et l’application de la loi ; ensuite, que les élections locales entre 2012 et 2017 sont encore plus mauvaises pour la majorité nationale que celles entre 2007 et 2012. Quoiqu’il en soit, à la fin de leur mandat, presque un quart des députés UMP et plus des trois cinquièmes des députés socialistes n’ont aucun mandat local – excepté dans un conseil municipal autre que Paris, Lyon ou Marseille ; on considère en effet ici qu’un « simple » mandat municipal, ailleurs que dans ces trois villes, est relativement « facile » d’accès et n’apporte pas ou très peu de ressources politiques, ni d’ailleurs financières.

Identifier les origines socio-professionnelles des parlementaires peut être un vrai défi : d’abord parce que certains occupent des mandats depuis si longtemps que le lien avec leur profession d’origine est lointain ; ensuite parce que les stratégies de présentation de soi rendent la tâche plus difficile ; enfin bien sûr parce que les carrières professionnelles peuvent évoluer dans le temps. En retenant pour chaque député la dernière profession qui semble la plus significative, on arrive à un état des lieux global¹⁸⁸ (Graphique 3.3).



Ces données confirment les travaux existants¹⁸⁹ : outre une forte présence des catégories les plus aisées, on remarque que les socialistes comprennent sensiblement plus de cadres

¹⁸⁸ Ces données viennent pour la majeure partie de Julien Boelaert, Sébastien Michon et Étienne Ollion que je remercie chaleureusement d’avoir bien voulu m’y laisser accès.

¹⁸⁹ Sébastien Michon, Étienne Ollion, « Sociographie des parlementaires », art. cit. Voir aussi Olivier Costa et Eric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, op. cit.

supérieurs du public que du privé et davantage aussi de professions intermédiaires qu'à droite. À l'UMP, les cadres supérieurs du privé, mais aussi les professions libérales et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise sont également plus présents qu'à gauche. On peut relever que les députés ayant exercé principalement dans une profession politique – comme collaborateurs parlementaire, conseiller ministériel ou permanent de parti – sont une proportion non négligeable à droite (8,91%) et presque le double à gauche (17,54%).

Des députés plus anciens, plutôt mieux élus, avec davantage d'anciens ministres et surtout de notables locaux exerçant la direction d'un exécutif territorial : le groupe UMP semble relativement mieux doté en ressources que le groupe socialiste ; mais dans les deux cas, ces ressources politiques sont très inégalement réparties. Elles conditionnent en grande partie la dépendance d'un député à son mandat et à son parti au cours de sa carrière.

2) Des carrières plus ou moins dépendantes du mandat et du parti

Même si l'idée de la politique comme une « profession » est massivement rejetée de leur part, les députés sont bien des professionnels de la politique¹⁹⁰ au sens wébérien classique : ils se consacrent à l'activité politique et, la plupart du temps, en vivent. L'indemnité mensuelle des députés est alignée depuis 1938 sur celle des conseillers d'État et s'élève à plus de 7 200 € brut et plus de 5 700 € net ; jusqu'en 2017, s'y ajoute une « indemnité représentative de frais de mandat », atteignant alors plus de 5 300 € et à l'usage peu contrôlé ; elle disparaît à partir de 2018 et les frais de mandat sont désormais remboursés sur justificatifs au-dessus de 600 €.

Le phénomène de « professionnalisation de la politique » dans la littérature recouvre parfois deux autres sens¹⁹¹. D'abord, la multiplication des carrières professionnelles passées entièrement ou majoritairement dans la politique ; on a vu que ces profils étaient en effet bien présents au groupe UMP de 2007-2012 et plus encore au groupe socialiste de 2012-2017¹⁹². Ensuite, elle peut désigner toutes les compétences et tous les savoir-faire spécifiques nécessaires à l'activité électorale puis parlementaire. C'est en quoi l'ancienneté est un atout ; même s'ils sont accompagnés par l'administration de l'Assemblée et de leur groupe, les primo-députés doivent assimiler et s'appropriier les codes et les usages des lieux¹⁹³.

¹⁹⁰ Julien Boelaert, Sébastien Michon, tienne Ollion, *Métier : député, op. cit.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Y compris parmi des acteurs politiques de premier plan, dont François Fillon, Manuel Valls et Benoît Hamon.

¹⁹³ Sur un apprentissage parlementaire dans le cas allemand, voir : Martin Baloge, « Le député débutant. Apprentissage et assimilation de l'éthos parlementaire au Bundestag », *Politix*, n° 113, 2016, pp. 201-222.

Pour assumer les tâches multiformes de son mandat – le travail législatif mais aussi les activités dites de représentation en circonscription et, plus largement, de communication – chaque député, en plus de l'aide des fonctionnaires parlementaires et des collaborateurs de son groupe, dispose, particulièrement depuis les années 1970, de moyens qui lui sont propres¹⁹⁴. Outre ses conditions matérielles de travail – dont son bureau individuel – chaque député peut embaucher personnellement jusqu'à cinq salariés, grâce à un crédit mensuel fourni par l'Assemblée – à hauteur de plus de 10 000 € en 2018. Un député-employeur est à la tête d'une petite équipe de collaborateurs qu'il peut répartir entre sa circonscription et Paris et à qui sont confiées des tâches de travail législatif, de communication et de secrétariat¹⁹⁵.

En somme, chaque député est bien un petit entrepreneur politique, même si sa petite entreprise politique individuelle est en partie la filiale d'une entreprise politique collective, de l'un de ces « grands oligopoles » qui se partagent l'essentiel des parts du marché électoral¹⁹⁶. Les trajectoires des parlementaires et les situations de leurs carrières professionnelles, partisans et électives peuvent avoir des effets sur leur attachement – objectif et subjectif – d'une part à la conservation de leur mandat et d'autre part à leur parti politique et donc l'obtention de son investiture pour une élection suivante¹⁹⁷.

La quasi-totalité des députés sont élus avec une investiture partisane, avec tout ce qu'elle entraîne comme soutien financier, comme forces militantes et, surtout, comme capacité de mobilisation électorale en tant que « marque » politique. Comme souvent, les procédures sont assez différentes dans les règles internes entre UMP et PS, mais sensiblement similaires dans la pratique¹⁹⁸. Le processus est plus centralisé à l'UMP : une Commission nationale d'investiture, qui peut consulter les adhérents, établit la liste des candidats et la soumet au Conseil national. Il est plus inclusif au PS : le principe de base est l'élection par les militants de chaque circonscription ; toutefois, c'est bien une Convention nationale qui décide en dernier ressort des investitures, et les votes militants peuvent être « gelés », notamment pour des raisons d'accords électoraux ou pour réserver des circonscriptions pour des raisons de parité ou

¹⁹⁴ Sans parler bien sûr des moyens matériels et humains également apportés par un éventuel mandat local.

¹⁹⁵ Pour en savoir plus sur les profils et le travail des collaborateurs de députés, voir notamment : Guillaume Courty (dir.) *Le Travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Éditeur, 2005, 312 pages ; Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateur. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 50, 2, 2008, pp. 147-168 ; Didier Demazière et Patrick Le Lidec (dir.), *Les Mondes du travail politique : les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, 2014, 264 pages.

¹⁹⁶ Pour reprendre les termes de Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle », art. cit.

¹⁹⁷ Laure Squarcioni, *La dépendance au parti des députés*, op. cit. Voir de la même autrice : « Discipline(s) partisane(s) et appropriation du jeu partisan chez les députés français », dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel, *Discipline et indiscipline parlementaires*, op. cit., pp. 133-141.

¹⁹⁸ Laure Squarcioni, « Devenir candidat en France : règles et pratiques de sélection au PS et à l'UMP pour les élections législatives », *Politique et Sociétés*, 36, 2, 2017, pp. 13-38.

d'équilibre politique interne. Dans les deux partis, il arrive très fréquemment qu'une seule candidature s'impose par consensus pour les adhérents et les instances du parti.

Un candidat à l'investiture peut mobiliser utilement les soutiens des militants, des élus locaux ou des responsables nationaux ; il peut s'imposer grâce à un statut de grand élu local, grâce à un militantisme ancien et actif, ou encore grâce au parrainage de dirigeants du parti. L'UMP tend à valoriser les notabilités, quitte à « enrôler » un élu indépendant plutôt que de se risquer à lui faire concurrence : c'est le cas de Jean-Pierre Decool, élu pour la première fois en 2002, alors maire et conseiller général, avec le soutien de la nouvelle UMP mais sans avoir jamais été membre d'aucun parti. Le PS veille aux équilibres de ses courants internes, ce qui a facilité les investitures de membres de « l'aile gauche » en 2012. Autant de chemins différenciés vers l'investiture qui pèsent potentiellement sur le rapport au parti et la perspective d'obtenir une nouvelle investiture et donc, finalement, sur l'exercice du mandat¹⁹⁹.

Une fois élu député, l'analyse rationnelle classique est que les parlementaires soient en quête d'accès à des fonctions et des responsabilités dans l'Assemblée et, surtout, au Gouvernement – ce qui les rendrait alors particulièrement réceptifs aux rétributions que peuvent leur accorder le groupe ou le pouvoir gouvernant en échange de leur coopération active. Il n'est cependant pas garanti que ces ambitions soient universellement partagées : un député peut ne simplement pas en avoir envie, ne pas s'estimer en capacité ou en situation d'y accéder, ou encore estimer *ne plus* être en situation d'y accéder, en raison d'un âge avancé ou après avoir les avoir déjà exercées et donc « passé son tour »²⁰⁰.

Même lorsqu'ils n'ont pas d'ambition ministérielle, voire simplement d'accéder à des fonctions plus élevées dans l'Assemblée, les députés peuvent au moins avoir l'objectif de « persévérer dans leur être » en tant que parlementaire, c'est-à-dire rechercher leur réélection, ce qui les invite à être attentifs à leur ré-investiture par le parti. Là encore cependant, ce n'est pas un fait universel : au terme du mandat, 66 députés sortants passés au groupe UMP ne sont pas candidats en 2012 et, surtout, 125 députés sortants issus du groupe SER ne le sont pas en 2017²⁰¹. Ce peut être une fin de carrière choisie en raison de l'âge, d'une insatisfaction dans

¹⁹⁹ Le député PS Dominique Lefebvre, en entretien le 26 mai 2016, s'exprime sévèrement à l'égard des députés investis grâce aux équilibres de courants : « *On a plusieurs catégories de députés, il y a ceux qui viennent de la base, d'une certaine manière [...] mais il y en a d'autres qui arrivent du sommet. Ce n'est pas les mêmes parcours politiques, par les mêmes conceptions des responsabilités, pas les mêmes expériences, et j'ose le dire, pas les mêmes légitimités. Et on le voit bien : les comportements sont aussi très différents selon la manière dont les gens ont construit leurs parcours politiques et ont acquis leur légitimité et leur élection.* ».

²⁰⁰ En entretien le 17 janvier 2017, le député UMP Denis Jacquat, qui assure que n'avoir aucun plan de carrière lui donne une grande liberté, précise que les plans de carrière existent surtout selon lui chez les nouveaux élus : « *Ce sont plus les jeunes députés, quand ils viennent d'arriver, on a fait à certains quelques promesses, d'avoir quelques responsabilités [...]. Il y en a qui se sont faits des plans de carrière politique [...] on le ressent chez certains.* ».

²⁰¹ Dont aucun, pour autant qu'on sache, à cause d'une perte de l'investiture partisane.

l'exercice du mandat de député qui ne serait pas assez valorisé ou pas assez influent, notamment par rapport à un exécutif local, ou d'un pessimisme sur les chances de réélection²⁰².

Les perspectives de l'après-mandat parlementaire ne sont pas les mêmes pour tous les députés : elles dépendent en partie de leurs carrières professionnelles antérieures, du temps passé depuis leur dernière activité autre qu'une fonction ou un mandat politique et donc de la situation dans laquelle ils se trouveraient s'ils n'avaient plus de mandat²⁰³. La détention d'un mandat local peut évidemment constituer une base de repli acceptable, surtout si la rémunération associée est suffisante comparée à l'indemnité parlementaire. Néanmoins, pour les députés n'ayant pas atteint l'âge de la retraite et n'ayant pas d'autres mandats, la perte du mandat parlementaire peut être un sérieux problème matériel et les opportunités professionnelles ne sont pas nécessairement considérables, surtout à un niveau de vie qui ne descende pas excessivement par rapport à celui de député.

Les élus cadres et professions intellectuelles supérieures du secteur public, et en disponibilité de leurs corps d'origine, sont sans doute les plus assurés de retrouver un emploi avec lequel l'écart de rémunération ne soit au moins pas trop pénalisant. Pour les professions indépendantes, chefs d'entreprises ou professions libérales, la possibilité de retrouver leur activité avec une clientèle est plus aléatoire. De manière générale, la perspective de ne plus avoir de mandat s'accompagne de la nécessité de rechercher une reconversion professionnelle suffisamment lucrative, éventuellement en activant des réseaux acquis dans l'activité politique. Interrogés en entretiens, les députés parlent parfois très librement de leurs incertitudes quant à ce que serait leur avenir professionnel en cas de perte de leur mandat, tantôt en reconnaissant qu'il s'agit d'une inquiétude plus ou moins forte²⁰⁴, tantôt en affirmant mettre cette préoccupation à distance²⁰⁵.

²⁰² Aube Richebourg et Juliette Ducoulombier, « Faux départs », art. cit.

²⁰³ Louise Dalibert, « Les "vies d'après" des députés français. Des reconversions professionnelles limitées », *Revue française de science politique*, vol. 7, 2021, pp. 97-117. Voir aussi la thèse en cours de l'auteurice, *Les retraits de la vie politique. Recherche sur la professionnalisation politique*, thèse (en cours) pour le doctorat de science politique, Université de Nantes.

²⁰⁴ Par exemple, la députée UMP Valérie Boyer, ancienne cadre de la Sécurité sociale, en entretien le 28 juin 2016 : « *C'est une question qui m'a vraiment beaucoup angoissée quand j'ai été élue en 2007. [...] Je me disais : dans cinq ans, comment je fais si je ne suis pas réélue ? Je vais retrouver du travail ? Avec les enfants à élever... Comment je vais faire ? C'était pour moi une grosse angoisse.* ».

²⁰⁵ Par exemple la députée PS Chaynesse Khirouni, ancienne responsable de formation en association, en entretien le 15 juin 2016 : « *Il faudra que je réfléchisse ! [...] Je pense qu'on ne peut pas mener de front deux projets, si on est plutôt dans la réflexion d'aller jusqu'au bout du mandat, dans l'action ; après, on verra la suite. [...] On pourrait très bien dire : "Elle est folle ! Dans un an, qu'est-ce qu'elle va faire ? Elle peut n'être plus rien, du jour au lendemain !" Effectivement, c'est ce qui peut se passer. Mais c'est trop tôt pour construire cela. J'y réfléchirai le 18 juin [2017] ! [Rire]* ».

Plus ou moins dépendants de leur mandat, les députés sont généralement dépendants de leur parti pour le conserver ; l'investiture partisane reste essentielle pour un député sortant candidat à sa réélection, pour les raisons maintes fois expliquées. Changer d'étiquette partisane est bien sûr possible – c'est le cas de 25 députés ou anciens députés socialistes candidats en 2017 avec l'investiture de LREM dont 23 sont réélus – mais il est exceptionnel de pouvoir obtenir une autre investiture qui soit électoralement gagnante. Pour autant, là encore, cette dépendance n'est ni universelle, ni absolue. Car malgré les phénomènes massifs de « nationalisation » des élections législatives et de « collectivisation » du capital politique, les logiques locales et les poids personnels des élus dans leurs territoires respectifs n'ont pas complètement disparu, et le contrôle des partis nationaux n'est pas total²⁰⁶, laissant une marge d'action pour les candidatures individuelles « dissidentes ».

Dans un mode de scrutin uninominal sans condition formelle d'investiture, chaque candidat – et *a fortiori* chaque député sortant – peut individuellement essayer de susciter au moins une part de « vote personnel »²⁰⁷, c'est-à-dire un vote attaché à sa propre réputation et non celle déléguée par un parti. La part personnelle du capital politique d'un député n'est pas nulle²⁰⁸ : elle tend à s'accroître avec l'ancienneté, la détention de mandats locaux la notoriété médiatique... Et plus ce capital politique personnel est élevé, plus il peut permettre à un candidat, surtout un député sortant, d'être élu sans investiture partisane, et de concurrencer, sur son propre nom, un éventuel candidat investi face à lui par son ancien parti.

Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école : des députés ont fait la démonstration de leur implantation en circonscription. En 2007, Nicolas Dupont-Aignan quitte l'UMP et est réélu sans discontinuer depuis ; René Dosière, exclu du PS en 2007 pour s'être présenté en « dissident », est élu deux fois contre le candidat socialiste officiel. Et cela ne vaut pas que pour les députés sortants ; quatre députés du groupe UMP de 2007 ont été élus, pour la première fois, contre le candidat investi par l'UMP ; 11 membres du groupe SRC en 2012 ont été élus – dont 8 pour la première fois – face à un candidat investi ou soutenu par le PS – souvent un candidat

²⁰⁶ Frédéric Sawicki, « La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°63, 1992, pp. 5-16 ; Clément Desrumaux, « Force de la règle et règle du plus fort : les investitures aux élections législatives en française ou la contingence des prescriptions partisanes », dans Amin Allal et Nicolas Bué (dir.) (*In*)*disciplines partisanes, op. cit.*, pp. 127-146.

²⁰⁷ John M. Carey, Matthew S. Shugart, « Incentives to cultivate a personal vote », *Electoral studies*, 14 (4), 1995, pp. 417-439. ; notons que pour les auteurs, le mode de scrutin français, ne permettant pas à l'électeur de départager entre les candidats d'un même parti, n'incite pas tellement un candidat à cultiver sa réputation personnelle plus que la réputation de son parti ; pourtant, ce mode de scrutin permet d'être candidat seul et « hors-parti ».

²⁰⁸ Des études tendent à montrer, que la notoriété dans sa circonscription peut avoir un effet sur son score : Sylvain Brouard, Éric Kerrouche, « L'effet candidat lors des élections parlementaires. L'exemple des élections législatives 2012 en France », *Revue française de science politique*, vol. 63, 2016, pp. 1113-1136.

EÉLV ayant obtenu l'investiture socialiste dans le cadre de l'accord électoral accompagnant l'accord de gouvernant entre les deux partis.

Qu'il soit bien clair que ce phénomène n'est pas général : en 2012, trois députés sortants venus de l'UMP se présentent cette fois sans l'investiture de cette dernière et perdent au premier tour²⁰⁹ ; en 2017, sur 12 députés socialistes sortants qui se présentent sans le soutien ni du PS ni de LREM, seul Manuel Valls – bénéficiant cependant de l'absence d'un candidat de l'un ou l'autre de ces deux partis face à lui – est réélu. La capacité à individualiser son capital politique et à être élu sur celui-là seul n'est pas garantie.

Toutefois, même s'il ne peut parvenir à se faire élire sans parti, un député sortant qui serait candidat « dissident » représente tout de même une nuisance susceptible de coûter la victoire au candidat officiel : le refus d'investiture reste une décision toujours risquée pour un parti. C'est ainsi que, dans la pratique, l'investiture d'un député sortant qui la sollicite est quasi-automatique – malgré des exceptions – surtout à l'UMP mais aussi au PS²¹⁰. De plus, par pragmatisme, le parti est généralement prêt à accueillir dans ses rangs parlementaires les députés « dissidents » : ceux-ci peuvent presque toujours, s'ils le veulent, intégrer au moins comme apparentés le groupe de leur ancien parti qu'ils ont défié aux élections législatives.²¹¹

Au-delà de la dépendance objective d'un député à son parti pour conserver son mandat – ou de sa propre perception de cette dépendance – il est une autre dimension de la carrière partisane d'un député à ne pas négliger : la socialisation partisane. Il est possible que des années passées dans le militantisme, parfois très tôt dans des organisations de jeunesse liés au parti²¹², aient développé chez un député un *habitus* militant valorisant les intérêts collectifs de son organisation, et même un attachement émotionnel voire affectif à celle-ci, surtout s'il lui doit une majeure partie de son ascension politique²¹³ – une socialisation qui se peut se poursuivre au sein du groupe parlementaire.

Conformément à leurs cultures partisans distinctes, toutes les études montrent que l'attachement déclaré des députés à leur parti est bien plus élevé au PS qu'à l'UMP²¹⁴. De fait,

²⁰⁹ Sans compter le cas très singulier de Gabrielle Louis-Carabin, élue avec le soutien de l'UMP puis du PS.

²¹⁰ Laure Squarcioni, « Devenir candidat » en France », art. cit.

²¹¹ Clément Desrumeaux, « Force de la règle et règle du plus fort », art. cit.

²¹² Sur ce sujet, voir les travaux de Lucie Bargel : *Jeunes socialistes / Jeunes UMP. Lieux et processus de socialisation politique*, Paris Dalloz, 2009, 766 pages ; « S'attacher à la politique. Carrières de jeunes socialistes professionnels », *Sociétés contemporaines*, n° 84, 2011, pp. 79-102.

²¹³ On peut évidemment penser ici à l'analyse par Pierre Bourdieu et Monique de Saint-Martin de l'épiscopat et de sa distinction entre les héritiers, à la relation plus distante avec l'institution, et les oblats, dévoués à une institution à laquelle ils doivent tout : « La sainte famille. L'épiscopat français dans le champ du pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 44-45, 1982, pp. 2-53.

²¹⁴ Cécile Vigour et Olivier Rozenberg « Comment pensent les parlementaires ? », art. cit. ; Laure Squarcioni, « Discipline(s) partisane(s) et appropriation du jeu partisan chez les députés français », art. cit.

certaines parlementaires socialistes, même rencontrant des désaccords avec les positions de leur groupe, expriment cet attachement : « *J'ai aussi le respect de la boutique, je sais où j'ai milité, où j'ai été élue, qui m'a permis d'être élue... J'ai ce respect-là, je ne vais pas claquer la porte maintenant que je suis élue* » déclare par exemple Sandrine Doucet²¹⁵. Ce sentiment de redevabilité, voire d'appartenance familiale, est variable selon les personnes et les trajectoires militantes ; mais c'est en tout cas largement à ce sentiment qu'un groupe fait appel pour mobiliser ses membres au service de l'intérêt du collectif.

3) Hiérarchisations et différenciations dans l'activité parlementaire

Le mandat à l'Assemblée nationale peut être pratiqué de multiples façons : c'est ce que les études de rôles dans les *legislative studies* mettent en évidence²¹⁶, en définissant plusieurs idéaux-types de profils et de comportements parlementaires²¹⁷. La notion de « rôle » en sociologie de l'institution²¹⁸ converge aussi avec cette idée : le rôle est un ensemble de prescriptions de comportements liées à la position d'un individu ; mais celui-ci, surtout face à des prescriptions multiples voire contradictoires, peut s'approprier son rôle selon ses propres dispositions, ressources et intérêts. Sans aller jusqu'à dresser des catégories de rôles, on peut néanmoins souligner quelques logiques de hiérarchisation et de différenciation.

L'Assemblée nationale et ses groupes parlementaires sont des espaces de positions hiérarchisées avec les fonctions dirigeantes qui permettent à des députés de se distinguer parmi leurs pairs et d'acquérir des positions d'influence. Les plus importantes sont celles au Bureau de l'Assemblée – Président, vice-Présidents, Questeurs – et les présidents de commissions ainsi que le rapporteur général ; mais aussi celles du président et des chefs de file dans les commissions des groupes parlementaires. Dans nos deux groupes analysés, les députés ayant exercé l'une de ces fonctions sont au nombre total de 28 à l'UMP et 32 au groupe SRC/SER.

²¹⁵ Entretien le 30 mars 2016.

²¹⁶ Donald Searing, *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, 512 pages ; Wolfgang C. Müller, Thomas Saalfeld (eds.), *Members of Parliament In Western Europe: Roles and Behaviour*, London, Frank Cass, 1997, 176 pages ; Magnus Blomberg, Olivier Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, London, Routledge, 2012, 244 pages ; Rudy Andeweg, "Roles in Legislatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare Strom, (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, op. cit., pp. 267-285.

²¹⁷ Jean-Jacques Urvoas et Magali Alexandre s'inscrivent à leur manière dans cette tradition lorsque, filant la métaphore militaire, ils décrivent différentes catégories de « l'armée parlementaire », de la « ligne de front » aux « réserves stratégiques », dans leur *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, 256 pages.

²¹⁸ « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n° 38, 1997, pp.7-17 ; Rémi Lefebvre, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », art. cit.

Ces équipes dirigeantes sont encore un peu moins féminisées que l'ensemble du groupe (3 femmes à l'UMP, 10 au groupe SRC/SER) et l'ancienneté moyenne est nettement plus élevée (respectivement 10,9 ans et 9,7 ans) car les primo-élus y sont peu présents (respectivement un seul et trois) ; ce sont aussi des parlementaires plutôt mieux élus, la part de vainqueurs au premier tour est plus forte (46,43% et 15,63%). La valeur l'ancienneté pour accéder à ces postes est évidente : c'est en se faisant remarquer pendant l'exercice d'au moins un mandat antérieur qu'un parlementaire a le plus de chance de s'imposer. Ces promotions se préparent souvent en amont. Le témoignage de Catherine Lemorton, élue pour la première fois en 2007 et présidente de la commission des Affaires sociales de 2012 à 2017, l'illustre :

« Ça s'est fait naturellement. [...] Quand j'ai été réélue en 2012 – largement, puisque j'ai gagné à 65% – j'avais déposé ma candidature avant la victoire de François Hollande. Et là-dessus, Jean-Jacques Urvoas avait raison. Lui voulait être président de la commission des Lois, et je lui avais dit "Mais on va peut-être attendre que François Hollande soit élu, et peut-être que derrière on sera réélus !", lui m'a dit "Non, ce genre de postes, ça se prépare. Il faut le prévoir, même si on perd [...]." Et donc, j'ai pris rendez-vous avec Bruno Le Roux en mars 2012 – puisqu'on avait compris qu'il serait le président du groupe si on gagnait, ou même si on ne gagnait pas, d'ailleurs – je suis allée le voir et je lui ai dit "Voilà ce que je veux". Il m'a regardée et il m'a dit : "Eh bien oui, ça va être toi, c'est aussi simple que ça." Et effectivement, ça a été très simple [...] ; d'ailleurs j'avais quatre candidats face à moi, trois ont retiré leurs candidatures aussitôt, trois hommes, disant "Il n'y a pas photo" [...]. Il y en a un qui a tenu un peu, mais ça a été tellement écrasant que... voilà. »²¹⁹

Les études des rôles parlementaires distinguent souvent des élus « généralistes » et des « spécialistes ». Certains députés sont amenés, par fonction – comme un président de groupe bien entendu – ou par ambition – par exemple des chefs de sensibilités internes et autres élus souhaitant se construire une stature nationale – à être « polyvalents » pour être capables de s'exprimer sur l'action publique générale. Mais le travail parlementaire s'appuie aussi sur un partage des tâches – que l'existence des groupes rend d'autant plus fonctionnelle – et sur la technicité et l'expertise acquises par des élus sur des domaines thématiques particuliers.

Cette répartition des tâches commence bien sûr avec les huit commissions permanentes entre lesquelles sont réparties les députés à la proportionnelle des groupes²²⁰ ; mais en raison

²¹⁹ Entretien le 26 janvier 2017.

²²⁰ Une hiérarchie implicite existe entre ces commissions, dont deux concentrent le plus de prestige : la commission des Finances est la commission « reine » car son champ de compétence budgétaire est, justement, le plus transversal ; la commission des Lois possède une aura particulière, car elle est en charge des textes constitutionnels, des institutions nationales et locales et des sujets régaliens intérieurs.

du seuil maximal imposé par la Constitution et malgré son élévation en 2008, le champ de compétence de chaque commission reste cependant très large et les députés « spécialistes » affinent leurs spécialités respectives. Celles-ci peuvent tirer leurs sources dans leur expérience professionnelle ou militante, se développer à travers des missions d'information ou des groupes d'études de l'Assemblée, puis se traduire dans des initiatives d'amendements ou de propositions de loi. Les députés spécialisés peuvent, dans leurs domaines de « juridiction », gagner en notoriété médiatique et en reconnaissance au sein de leur groupe, facilitant l'obtention de postes de rapporteurs ou de chefs de file sur un texte, devenant des voix influentes voire décisives pour la définition de la position du groupe sur leur sujet²²¹.

Se saisir d'une spécialisation thématique, voire d'un sujet « de niche », peut être un moyen efficace pour un nouvel élu de se faire une place dans son groupe. C'est le cas par exemple de Valérie Boyer, élue députée en 2007 après avoir travaillé à la Sécurité sociale et avoir été chargée de questions de santé à l'UMP, qui se saisit rapidement du thème de l'extrême maigreur²²². De la même manière, le primo-député socialiste de 2012, Philippe Noguès, affirme s'être d'abord bien intégré dans le groupe socialiste – avant son entrée dans la « fronde » – grâce à son travail sur la Responsabilité sociale des entreprises²²³.

Comme l'évoquent leurs témoignages, le fait d'avoir un domaine de compétence ou de spécialisation plus « rare » dans un groupe est évidemment un atout ; Denis Jacquat, député UDF puis UMP de 1988 à 2017, ORL de profession, s'est rapidement installé comme une référence sur les questions sociales et particulièrement concernant les personnes âgées, lui permettant d'être très souvent désigné rapporteur sur le volet « assurance vieillesse » des projets de loi de financement de la Sécurité sociale : « *Dans le social, on était peu d'élus de droite à bien s'y connaître, c'était plus un domaine réservé à la gauche.* »²²⁴ Il faut noter que les compétences spécialisées d'un député peuvent lui faire gagner en reconnaissance y compris auprès des groupes politiques adverses ; le même Denis Jacquat souligne qu'il a été rapporteur sur les questions « vieillesse » du PLFSS même sous des majorités de gauche²²⁵.

²²¹ Voir Jean-Jacques Urvoas et Magali Alexandre, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, op. cit., pp. 32-35, à propos des « sapeurs » ; voir aussi Guy Carcassonne, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°64, 1993, pp. 35-43.

²²² Entretien le 28 juin 2016 : « *Je me suis préoccupée de sujets où j'ai eu une petite notoriété médiatique. [...] J'avais une compétence technique qui n'était pas vraiment partagée par mes collègues, j'ai une vision holistique de la santé [...] j'avais des domaines de compétence qui étaient un peu inédits.* »

²²³ Entretien le 24 mai 2016 : « *La RSE m'a porté, au départ. C'est un sujet qui n'est pas suffisamment porté par les politiques, je m'en rendais bien compte puisque personne ne s'y intéressait à l'Assemblée nationale.* »

²²⁴ Entretien le 17 janvier 2017.

²²⁵ « *Martine Aubry a dit aux socialistes : "Denis Jacquat est un garçon convenable et fréquentable". Je leur ai dit : "Le jour où elle dira ça de vous, on en reparlera !" [Sourire]* », ajoute-t-il plaisamment.

Toutes ces spécialisations parlementaires, plus ou moins précises et plus ou moins durables, s'intègrent parfaitement dans la mutualisation et la division du travail réalisé par un groupe : chaque député peut consacrer son temps et son énergie à développer ses compétences dans un domaine et travailler aux débats et aux textes législatifs qui en relèvent, tout en se reposant, pour tous les autres domaines d'action publique qui échappent à sa technicité et son expertise, sur ses collègues du même groupe, auxquels il peut faire confiance au nom des valeurs et des objectifs politiques communs qu'ils partagent en principe.

Cette division du travail n'est pas seulement « horizontale » – entre des thèmes du travail législatif – mais aussi « verticale », au sens que les députés sont très inégalement investis dans l'action collective du groupe et, plus largement, dans les débats et les travaux proprement législatifs, aussi bien en commission qu'en séance plénière²²⁶. Manifestant une préférence pour les activités en circonscription, voire dans un mandat local, un sentiment d'impuissance à orienter l'action du groupe et l'élaboration de la loi, ou même encore simplement un désintérêt pour les aspects aussi bien idéologiques que techniques de l'examen des textes législatifs, des parlementaires sont moins présents dans les groupes, les commissions et l'hémicycle.

Dans tous les groupes on constate qu'une large part des membres restent en retrait, n'intervenant voire n'assistant pas ou très peu même aux réunions plénières. Cela reflète en partie une différenciation entre des « ténors » habitués à s'y exprimer²²⁷, et « *un certain nombre de députés, appelons-les "de terrain", moins habitués aux ors de la République, [qui] ont quelques difficultés à pouvoir prendre la parole* », selon la députée socialiste Dominique Chauvel²²⁸, élue pour la seule fois en 2012, qui appartient à cette deuxième catégorie. Cela souligne à nouveau combien les réunions plénières d'un groupe, plutôt que des espaces de délibérations de fond entre ses membres, sont d'abord des moments, relativement courts, d'expressions d'une minorité d'entre eux et où sont annoncées et entérinées des décisions. La description et les ordres de grandeur donnés par la députée socialiste et vice-Présidente de l'Assemblée Laurence Dumont vont en ce sens :

« *Vous avez 300 députés socialistes : il y en a 150 qu'on n'entend jamais. Mais quand je dis 150, c'est peut-être 200. [...] C'est-à-dire que ce sont des députés "de base", entre guillemets, qui n'ont pas d'autre responsabilité, [...] qui sont arrivés, pour beaucoup, en 2012,*

²²⁶ Cécile Vigour, « La représentation parlementaire en France. Ressources politiques, diversité des modes et logiques de représentation à l'Assemblée nationale », dans Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 307 pages, pp. 81-98.

²²⁷ « *Vous avez ceux qui ont toujours un truc à dire, les "emmerdeurs" classiques – qui peuvent être intéressants par ailleurs* », mentionne Valérie Boyer, en entretien déjà cité.

²²⁸ Entretien le 12 octobre 2016.

*et qui n'ont pas trouvé leur place dans le groupe, qui ont l'impression que la parole est accaparée – et c'est un petit peu vrai – toujours par les mêmes. En groupe, il y a, quoi, vingt prises de parole, c'est assez court. Et finalement, ce sont toujours les mêmes qui parlent. À mon avis, il y en a 100 qui ne viennent plus du tout, il y en a 100 qui viennent mais qui ne parlent jamais, et puis il y en a 100 qui, éventuellement, de temps en temps, l'ouvrent. »*²²⁹

Au-delà des réunions internes des groupes, le désinvestissement de certains députés se constate surtout par la rareté voire l'absence de leurs initiatives législatives et de leurs participations et interventions en commission et en séance plénière. Responsable des commissaires SRC/SER aux Finances, Dominique Lefebvre le dit : « *Je suis à la commission des Finances : il y a 70 membres à la commission, quand il fait beau, on est entre 30 et 40, on termine parfois à cinq ou six. »*²³⁰ Denis Jacquat dresse le même constat à la commission des Affaires sociales : « *[Dans la commission] vous en avez six ou sept [de votre groupe] que vous retrouvez, toujours les mêmes. [...] On peut vous dire ceux qui sont hyper présents, ceux qui sont peu présents, on le remarque le plus aux questions d'actualité ! »*²³¹

Le résumé que fait le député UMP/LR Jacques Myard est peut-être excessif, mais manifeste bien cet investissement très inégal de la fonction parlementaire : « *Toute assemblée est guidée, je dirais, inspirée, par 10% des députés. Pas plus ! »*²³² Les députés font notamment des arbitrages différents entre la présence à l'Assemblée pour le travail législatif et de contrôle, et la présence en circonscription, pour rencontrer leurs potentiels électeurs dans leurs permanences²³³ et sur les marchés, pour assister à des cérémonies ou évènements locaux, voire le cas échéant pour gérer leur collectivité territoriale. Ces députés privilégiant la circonscription peuvent y éprouver plus de satisfaction personnelle et un plus grand intérêt, notamment électoral, que de faire ce qu'ils estiment être de la « figuration » dans l'hémicycle²³⁴.

On peut tenter de mesurer le degré de présence des parlementaires dans le travail législatif grâce aux données récoltées par le site Internet « NosDéputés.fr »²³⁵ ; en l'occurrence, pour les XIII^e et XIV^e législatures, le relevé des présences en commission et des interventions en commission et en séance plénière – on retient uniquement les « interventions longues » de

²²⁹ Entretien le 11 mai 2016.

²³⁰ Entretien le 26 mai 2016.

²³¹ Entretien le 17 janvier 2017, déjà cité.

²³² Entretien le 24 mars 2016 en compagnie d'Antoine Guéneau. Quand nous lui demandons s'il fait partie de ces 10%, il esquive avec amusement : « *Je n'en sais rien ! [Sourire] Ce n'est pas moi qui vais le dire. Vous vous démerdez. [Sourire] Vous irez voir. Ce n'est pas mon problème ».*

²³³ Éric Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009, pp. 429-454.

²³⁴ Sylvain Brouard, Olivier Costa, Eric Kerrouche and Tinette Schnatterer, "Why do French MPs Focus More on Constituency Work than on Parliamentary Work?", *The Journal of Legislative Studies*, 19 (2), 2013, pp. 141-159.

²³⁵ <https://www.nosdeputes.fr/>.

plus de 20 mots. Divisé par le nombre de mois que chaque député a siégé, cela donne un aperçu de la présence mensuelle moyenne d'un élu dans le travail législatif. La répartition de ces moyennes pour les deux groupes analysés est parlante (Tableau 3.3). On peut constater d'abord que les députés SRC/SER sont globalement plus assidus. Mais on constate aussi que dans chaque groupe, les écarts entre les 25% les moins investis et les 25% les plus investis – et bien sûr entre les valeurs minimales et maximales – sont substantiels.

Tableau 3.3. Présences et interventions (moyennes mensuelles) des députés des groupes UMP et SRC/SER en commission et en séance plénière

	Groupe UMP (2007-2012) (n=348)					Groupe SRC/SER (2012-2017) (n=325)				
	Min.	Q1	Med.	Q3	Max.	Min.	Q1	Med.	Q3	Max.
Présences commissions	0,06	2,29	3,24	4,46	9,84	0,11	3,81	4,74	6,21	16,32
Interventions commissions	0,00	0,76	2,02	4,27	50,51	0,00	1,47	3,15	7,06	165,71
Interventions hémicycle	0,00	0,65	1,62	4,39	120,88	0,00	0,94	2,28	6,15	147,39

Les données utilisées proviennent du site « Nos Députés ». Pour chaque donnée sont indiquées les valeurs minimales et maximales, la médiane, le premier et le troisième quartile. Les interventions en hémicycle sont les « interventions longues » de plus de 20 mots.

Pour un groupe – surtout un groupe majoritaire pour lequel la mobilisation de ses membres et un impératif – cette situation est à la fois une opportunité et un défi. Une opportunité car cela s'inscrit aussi dans une division du travail : pour les députés peu investis dans l'action législative, l'appartenance à un groupe permet de réduire considérablement les coûts intellectuels et temporels que supposeraient l'étude des textes et la formation d'une opinion personnelle ; se référer à la position du groupe pour « simplement » voter conformément à sa consigne est une économie d'énergie et de réflexion²³⁶. Un défi cependant, car encore faut-il que ces députés se mobilisent au moins pendant les scrutins où leur présence est nécessaire²³⁷. L'encadrement du groupe doit éviter un paradoxe d'action collective, éviter que des députés

²³⁶ Les consignes des groupes représentent des « signaux » suffisant pour se repérer, d'une façon qui n'est pas sans rappeler les mécanismes du « vote désinvesti » chez les électeurs : Daniel Gaxie, « Le vote désinvesti. Quelques éléments d'analyse des rapports au vote », *Politix*, n°22, 1993, pp. 138-164.

²³⁷ Jean-Jacques Urvoas et Magali Alexandre distinguent ainsi les « fantassins », prêts à venir en masse au moment d'un scrutin public et à voter selon la consigne des collaborateurs du groupe avant de repartir, parfois sans même savoir quel était l'objet du vote, et les « déserteurs », tout simplement absents la plupart du temps.

agissent en « passagers clandestins »²³⁸ et bénéficient du capital politique collectif sans accomplir leur part du travail de mobilisation.

S'agissant des députés les moins investis, tout l'intérêt du groupe est que le respect de ses consignes de présence et de vote s'inscrive dans les habitudes et les routines²³⁹, plus ou moins conscientes, intégrées à un « savoir commun » permettant la reproduction et la permanence de pratiques parlementaires disciplinées, même si des députés se mobilisent de façon désengagée, démotivée voire désenchantée, moins mus par des convictions et un engagement idéologiques que pour satisfaire les intérêts partisans. Cependant, le fonctionnement « routinier » d'un groupe doit aussi intégrer des rapports de forces idéologiques – et parfois personnels – amenés par les « factions » qui existent en son sein.

B. Des factions internes en coopération et compétition

Dans une UMP née d'une fusion, ayant veillé à des équilibres entre trois organisations antérieures, des cultures politiques distinctes persistent au sein du groupe parlementaire, même si les différences idéologiques les transcendent largement ; les sensibilités internes y sont globalement assez peu organisées, mais quelques pôles identifiables existent parmi ses députés, autour de figures de proue ou de revendications idéologiques (1). Le Parti socialiste étant officiellement organisé sur une pluralité de courants internes, ceux-ci peuvent se retrouver au sein du groupe parlementaire ; néanmoins, seuls les courants minoritaires y sont vraiment structurés, tandis que des « clubs » font leur apparition et se recomposent au cours de la législature (2). Ces factions internes minoritaires font partie intégrante de l'identité de chaque parti et de chaque groupe, qui peut ainsi élargir son assise politique ; elles sont à la fois en coopération pour préserver leur capital partisan commun, mais aussi dans un rapport de force pour le contrôler ou en tout cas pour l'orienter (3).

²³⁸ Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2011 [1965], 214 pages.

²³⁹ Routines qui sont des éléments de « structuration interne des individus » comme l'explique Anthony Giddens : *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF 1987, 474 pages.

1) Différentes cultures partisans et sensibilités politiques à l'UMP

On a vu que l'UMP provient de la fusion du RPR, d'une majorité de l'UDF et du parti Démocratie libérale qui a fait scission de cette dernière en 1998. Avec cette vocation de devenir le « parti unique de la droite et du centre », l'UMP est par principe une organisation composite : la gestion de cette diversité et l'intégration des différentes cultures partisans et idéologiques sont ses défis premiers. Les statuts du parti prévoient dès l'origine la possibilité de « mouvements » en son sein, formés sur la base de déclarations de principes et d'orientations soumis au vote des membres du parti en congrès, sur un modèle assez semblable aux motions d'orientations du PS ; l'article 15 énonce que « *les Mouvements expriment la diversité des sensibilités politiques, historiques, philosophiques, sociales qui animent la vie politique française et composent l'Union* » et qu'ils « *garantissent l'unité de l'Union* ».

Démontrant la souplesse et la labilité du droit interne des partis de droite français, ces dispositions ne sont jamais appliquées par l'UMP au pouvoir, et ne le sont qu'une seule fois, à l'occasion du congrès de novembre 2012, avant d'être supprimées des statuts du nouveau parti Les Républicains. Toutefois, au moment de la fusion en 2002, certains équilibres entre les partis antérieurs sont pris en compte, non seulement dans l'appareil mais aussi au sommet de l'État – lorsque Jacques Chirac, fondateur du RPR, nomme Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, venu de l'UDF – et surtout dans le nouveau groupe ultra-majoritaire à l'Assemblée. De plus, tous les partis fondateurs ne se dissolvent pas dans l'UMP et certains continuent d'exister, avec une double appartenance autorisée, comme « partis associés » : le Parti radical, qui avait conservé son existence dans l'UDF, le Forum des républicains sociaux, devenu en 2009 Parti chrétien-démocrate (PCD), fondé par Christine Boutin, venue également de l'UDF, et enfin le petit parti qu'est devenu le CNIP, qui prend néanmoins son indépendance en 2008.

La prise en compte des équilibres partisans lors de la création du groupe UMP, réunissant des députés qui étaient jusqu'alors dans des groupes différents, se traduit par des dosages savants pour répartir les responsabilités dans le groupe et dans l'Assemblée, y compris pour rassurer les élus venant de l'UDF – et de sa branche séparée DL – vis-à-vis de l'hégémonie du « noyau dur » du RPR ; Jacques Barrot, premier président du groupe de 2002 à 2004, vient d'ailleurs des démocrates sociaux de l'UDF. Cependant, après la première législature de l'UMP en 2002, les distinctions partisans antérieures tendent à s'estomper. La secrétaire général Sylvie Gir raconte ainsi :

« *Quand on a constitué l'UMP en 2002, chaque poste – on était dans la majorité – était pesé au trébuchet, c'est-à-dire : un président de commission, c'était six points, un questeur,*

c'était sept points, un vice-président, c'était deux points, enfin je vous épargne les... Parce qu'il fallait équilibrer les familles. Et pas à l'avantage du RPR, qui faisait un peu peur à nos amis venant de l'UDF, parce que [c'était] une organisation – une machine – plus structurée. Et donc, les postes étaient équilibrés : le président de la commission des Lois, par exemple, venait de toute façon de l'UDF. Le président de la commission des Affaires sociales venait des centristes. Alors, ça s'est fait pendant une législature, et puis après, ça s'est pondéré, parce qu'en 2007, vous avez vraiment un renouvellement, donc les vrais RPR d'origine, il y en avait beaucoup moins, vous avez des jeunes députés qui arrivaient "étiquette UMP", et donc, c'était à nous de deviner de quelle famille ils venaient, si famille il y avait. »²⁴⁰

Les anciennes affiliations partisans deviennent d'autant moins importantes avec le temps que les principales lignes idéologiques transcendent le RPR et l'UDF. Le mouvement gaulliste est traversé par une tendance de « gaullistes » sociaux, parfois plus souverainistes, dont Philippe Séguin a longtemps été l'incarnation ; mais aussi des tendances plus conservatrices ou plus libérales, voire plus européennes – les évolutions du discours de Jacques Chirac lui-même au cours de sa carrière reflétant d'ailleurs cette pluralité. De la même manière, l'UDF, fondé comme un conglomérat de la droite non-gaulliste, a rassemblé de ce fait des familles en réalité très disparates, parfois « à la gauche » ou « à la droite » du RPR : républicains libéraux, conservateurs traditionnels, chrétiens-démocrates et démocrates sociaux...

Différentes sensibilités politiques traversent donc les députés UMP au-delà des anciennes lignes de démarcation partisans, comme le relèvent plusieurs personnes en entretien, qui soulignent l'existence d'un pôle plus libéral et d'un pôle plus interventionniste. Sylvie Gir là encore le précise : « *Mon sentiment, c'est que très vite, dès 2002, la configuration s'est faite entre les libéraux et les sociaux, des deux côtés. Vous aviez des gaullistes libéraux, des gaullistes sociaux, et vous aviez des centristes libéraux, des centristes sociaux.* »²⁴¹ Le même constat est fait par Michel Piron, venu du Centre des démocrates sociaux de l'UDF, député UMP jusqu'en 2013 où il rejoint l'UDI : « *Il y avait beaucoup de chapelles dans l'UDF, je ne vous cacherai pas que j'étais infiniment plus proche des gaullistes dits sociaux que de DL de M. Madelin. Je suis plutôt un régulateur – j'aurais pu être un gaulliste de gauche. [...] Je suis plus éloigné de certains libéraux débridés de l'UDI que des régulateurs de l'autre côté.* »²⁴²

Des distinctions partisans entre gaullistes et centristes persistent davantage sur le plan de la culture politique, du rapport au « chef » et à la délibération parlementaire. C'est un

²⁴⁰ Entretien le 25 février 2016, déjà cité.

²⁴¹ Entretien le 4 avril 2016.

²⁴² Entretien le 18 mai 2016.

sentiment surtout avancé par des députés issus des composantes de l'UDF, qu'ils aient rejoint l'UDI après 2012 ou soient restés à l'UMP. Le même Michel Piron observe, à l'UMP devenue LR « *une sorte de culte du chef ou de discipline, qui d'ailleurs s'accommode en même temps d'un militantisme plus marqué, alors qu'il y a une tradition plus parlementariste, qui s'appuie davantage sur des notables, du côté de l'ancienne UDF* ». De sorte que certains députés venus de l'UDF regrettent la domination de l'ancien RPR, et surtout de sa culture politique, dans la nouvelle UMP. Yannick Favennec, ancien de l'UDF et de DL, dit ainsi avoir « *mal vécu* » la fusion avec l'UMP, qu'il a quittée en 2012 pour l'UDI : « *Je voyais bien la différence de comportement [...] Ils ont le culte du chef que nous n'avons pas* »²⁴³.

Des partis associés à l'UMP continuent d'avoir une existence propre au sein de son groupe à l'Assemblée nationale. Le député du Nord Christian Vanneste est réélu en 2007 avec l'investiture du CNI, mais il le quitte pour rester à l'UMP, après que le CNI décide de redevenir un parti indépendant en 2008. Le Parti chrétien-démocrate de Christine Boutin compte trois élus à l'Assemblée entre 2007 et 2012 – en-dehors de sa fondatrice qui est élue mais ne siège pas pendant cette législature, démissionnant de l'Assemblée après son passage au Gouvernement de 2007 à 2009 ; parmi les trois élus du PCD se trouve justement son remplaçant Jean-Frédéric Poisson, ultérieurement élu pour lui succéder dans une élection partielle après sa démission, mais dont l'élection est invalidée en mai 2010.

Le parti associé le plus significatif dans le groupe UMP est le Parti radical, couramment surnommé Parti radical « valoisien », en référence à son siège de la place de Valois et pour le distinguer des radicaux de gauche, qui en ont fait scission en 1972 pour soutenir le Programme commun ; membre fondateur de l'UDF en 1978 et de l'UMP en 2002, le PRV conserve son identité propre dans chacune des deux unions, revendiquant de défendre une orientation politique plus centriste, progressiste et humaniste dans la majorité de droite. Parmi les députés UMP entre 2007 et 2012, jusqu'à 21 d'entre eux sont membres du Parti radical ou le rejoignent en cours de mandat²⁴⁴.

Co-président du PRV en 2005 puis président unique de 2007 à 2014, Jean-Louis Borloo est ministre pendant tout le quinquennat de Jacques Chirac, puis numéro deux au Gouvernement de François Fillon sous la présidence de Nicolas Sarkozy de 2007 à fin 2010. À l'approche d'un changement de gouvernement annoncé de longue date par Nicolas Sarkozy, Jean-Louis Borloo est pressenti pour devenir Premier ministre, jusqu'à ce que, le 14 novembre 2010, le Président

²⁴³ Entretien le 25 janvier 2017.

²⁴⁴ D'après la liste des élus du parti sur le site Internet www.partiradical.net (archives consultées grâce à « Wayback Machine »).

reconduise François Fillon dans ses fonctions²⁴⁵, une décision sur laquelle une grande partie des parlementaires UMP semble avoir pesé, ceux-ci préférant la stabilité de l'un à la réputation d'imprévisibilité de l'autre²⁴⁶. Le prix est cependant un mécontentement des centristes de la majorité et le refus de Jean-Louis Borloo d'intégrer le nouveau Gouvernement Fillon ; affirmant que sa ligne politique et ses orientations plus sociales ont été désavouées, il ne s'inscrit que comme apparenté au groupe UMP à son retour à l'Assemblée, amorçant le processus de séparation du PRV avec le parti dominant de la droite.

Au cours de l'année 2011 et sous l'impulsion de son président, le PRV entreprend un rapprochement avec d'autres formations centristes de la majorité – le Nouveau Centre, principal partenaire de coalition de l'UMP, et La Gauche Moderne de l'ancien socialiste rallié à Nicolas Sarkozy, Jean-Marie Bockel – dans l'optique de reconstituer un grand conglomérat centriste, semblable à l'ancienne UDF et indépendant de l'UMP ; il apporte néanmoins son soutien « vigilant » à la réélection de Nicolas Sarkozy en mars 2012. Aux élections législatives la même année, 16 députés du Parti radical sont candidats à un nouveau mandat et 11 sont réélus. Cinq d'entre eux rejoignent dès sa création le nouveau groupe de l'Union des démocrates et indépendants (UDI) présidé par Jean-Louis Borloo et un sixième le fait en septembre 2012 ; les cinq autres restent siéger au groupe UMP et se séparent des radicaux. D'une législature à l'autre, les « valoisien » coupent le lien organique avec leur ancienne maison-mère, au prix de leur propre division cependant.

Une autre organisation représente une tentative embryonnaire – restée inachevée – de constituer un parti capable de rompre à terme avec l'UMP. Le dernier Premier ministre de Jacques Chirac, Dominique de Villepin, après avoir échoué à contester à son ministre et rival Nicolas Sarkozy la candidature de la droite à l'élection présidentielle de 2007, tente de créer aux marges de l'UMP une alternative politique : le 29 juin 2010, il fonde « République solidaire ». Peu de temps après sa formation, neuf députés font partie de la direction de ce mouvement²⁴⁷ ; parmi eux, Daniel Garrigue a quitté le groupe UMP en décembre 2008, mais les huit autres en sont toujours membres. Tous ces députés ont déjà siégé lors de la précédente

²⁴⁵ Raphaël Bacqué, « L'amertume du "zozo" Borloo », *Le Monde*, 16 novembre 2010.

²⁴⁶ En entretien à le 28 juin 2016, déjà cité, la députée Valérie Boyer affirme : « *Le Premier ministre était plébiscité. Il faut quand même se rappeler – je suis surprise que les médias n'en parlent pas – que quand Sarkozy a voulu se débarrasser de Fillon au profit de Borloo, je pense que 95% des députés – et sénateurs – sont allés le voir en lui disant de garder Fillon. Et c'est pour ça qu'il l'a gardé* ». Le témoignage du député Guy Geoffroy, en entretien le 25 mai 2016, est semblable : « *François Fillon a été un Premier ministre extrêmement respecté. Le fait que finalement Nicolas Sarkozy l'ait conservé est, pour beaucoup, lié à cela. [...] Borloo était globalement considéré peut-être comme moins fiable dans sa capacité à diriger un gouvernement* ».

²⁴⁷ Selon un communiqué de presse de République solidaire le 27 juillet 2010 (sur le site Internet www.republiquesolidaire.fr/, archives consultées grâce à « archive.today »).

législature, sous le Gouvernement de Dominique de Villepin, et forment depuis cette époque un noyau dur de « villepinistes » ayant déjà soutenu l'hypothèse de sa candidature en 2007.

Les députés de République solidaire tentent de constituer un nouveau groupe politique à l'Assemblée en ralliant des centristes ou des déçus de l'UMP, ouvrant alors la possibilité de quitter cette dernière²⁴⁸ ; n'y parvenant pas, ils restent membres du parti et du groupe. De sorte que huit députés du groupe majoritaire UMP – et un ancien membre de ce groupe devenu non-inscrit – sont membres de la direction d'un parti politique qui fustige « *un pouvoir qui pratique le déni de réalité et dont la politique divise et ostracise les uns ou les autres* »²⁴⁹ et soutient une potentielle candidature concurrente au Président de la République. L'un de ces députés, Guy Geoffroy, explique ainsi clairement la démarche :

« L'hypothèse a toujours été – pour ce petit groupe d'une dizaine de parlementaires qui sont restés jusqu'au bout avec lui – d'accompagner Dominique de Villepin dans ce qui nous semblait être sa capacité et peut-être sa volonté naissante d'être candidat à l'élection présidentielle. Nous avons beaucoup regretté qu'il n'aille pas au bout en 2007. [...] On souhaitait être à ses côtés pour saisir, s'il y en avait une, l'opportunité de pousser sa candidature. [...] Cela s'est un peu perdu dans les limbes de l'histoire qui évolue et, je dois le dire, d'une volonté fléchissante de Dominique de Villepin lui-même. »

De fait, le mouvement République solidaire fait long feu ; dès novembre 2010, il perd sa porte-parole, la députée Marie-Anne Montchamp, nommée secrétaire d'État dans le Gouvernement Fillon en novembre 2010, dans ce qui est décrit comme une « prise de guerre » de Nicolas Sarkozy, potentiellement en échange de la garantie d'être investie dans une autre circonscription après la disparition de la sienne suite au redécoupage électoral²⁵⁰. Surtout, après avoir déclaré sa candidature à la Présidence de la République en décembre 2011, Dominique de Villepin doit renoncer trois mois plus tard, faute d'avoir recueilli les 500 présentations d'élus légalement nécessaires.

Des factions internes identifiables dans le groupe UMP de 2007 à 2012, la plus active et la plus nombreuse est le Collectif parlementaire de la Droite populaire. Initié en juin 2010 par les députés Thierry Mariani et Lionnel Luca, ce collectif est pleinement lancé par la publication d'une « charte de la Droite populaire » le jour de la Fête nationale le 14 juillet 2010. Cette charte est alors signée par 35 députés UMP ; sept la rejoignent en décembre, ainsi que le remplaçant de Thierry Mariani après sa nomination au Gouvernement. Cela fait donc un total

²⁴⁸ Jean-Baptiste Garat, « La difficile constitution du groupe Villepin-Bayrou », *Le Figaro*, 13 septembre 2010.

²⁴⁹ Page d'accueil du site précité, le 31 octobre 2010.

²⁵⁰ Samuel Laurent, « Montchamp-Villepin, les raisons d'une désertion », *Le Monde*, 15 novembre 2010.

de 43 députés passés au groupe UMP entre 2007 et 2012 ayant rejoint ce collectif ; fait notable, 13 sont élus de départements de Provence-Alpes-Côte-d'Azur ; et 15 sont des primo-députés, c'est-à-dire une proportion sensiblement plus élevée que dans l'ensemble du groupe.

Après les défaites de la majorité aux élections locales, la Droite populaire revendique de défendre un « retour aux fondamentaux » et une « droite décomplexée » sur les valeurs relatives à la Nation, à la famille, à la sécurité et au travail, afin de reconquérir l'électorat populaire de Nicolas Sarkozy et de faire face à la concurrence du Front national. Ses membres sont particulièrement critiques de « l'ouverture » pratiquée par le Président à des ministres issus de la gauche et estiment que l'UMP doit être moins tournée vers les centristes et les libéraux et davantage vers l'électorat de droite pour l'emporter. Valérie Boyer signataire de la charte, explique ainsi : « *On en avait ras-le-bol de l'ouverture. [...] Et on avait envie d'exprimer notre sentiment, sur le fait qu'on pensait qu'on avait été élus sur un programme de droite, pour faire des réformes de droite.* »²⁵¹

Contrairement au Parti radical ou à République solidaire, la Droite populaire n'est pas rassemblée autour d'une figure de proue « présidentielle » et potentiellement concurrente du Président en exercice : son objectif revendiqué est de peser sur l'orientation du Gouvernement, grâce aux interventions auprès du Président et du Premier ministre et à l'action législative de propositions de loi et d'amendements, ainsi que de contribuer à la préparation du programme de l'UMP pour l'élection présidentielle et les élections législatives de 2012. A partir de janvier 2011, le collectif élargit son audience au-delà du cercle parlementaire et appelle aux soutiens des élus locaux et intensifie sa communication en direction de l'extérieur, notamment via son site Internet mais aussi des réunions et conférences publiques²⁵².

D'autres factions voient le jour dans cette période, notamment la « Droite sociale » fondée par Laurent Wauquiez, mais qui reste, jusqu'en 2012, peu active et peu identifiable au-delà de ce dernier. Il reste que le groupe UMP est culturellement et idéologiquement très hétérogène : des forces contradictoires s'y exercent, appelant à plus de fermeté ou plus d'humanité dans les politiques d'immigration et de sécurité, à s'orienter résolument vers une politique de libéralisme économique ou à répondre à des préoccupations sociales. Ces tensions internes sont inhérentes à un groupe parlementaire majoritaire – et elles se vérifient dans la majorité socialiste qui succède à l'UMP.

²⁵¹ Entretien le 28 juin 2016.

²⁵² Informations recueillies sur le site www.ladroitepopulaire.com (archives consultées grâce à « Wayback Machine »).

2) Des courants et des clubs socialistes inégalement structurés

Les multiples factions au sein du groupe SRC/SER au cours de la XIV^e législature ont été mentionnées incidemment tout au long du premier chapitre relatant les événements de la « fronde parlementaire » : il convient de faire plus clairement un état des lieux de leurs fondements et de leurs évolutions. Historiquement fondé lui aussi sur la fusion d'organisations préexistantes, le fonctionnement du Parti socialiste repose statutairement sur des courants issus de motions d'orientation soumis aux votes des militants. Néanmoins, ces courants sont inégalement structurés et le sont de moins en moins après les années 1970²⁵³ : la vaste majorité dite « réformiste » du parti est devenue un large conglomerat composé de différentes sensibilités voire « écuries » souvent réunies autour de personnalités nationales ou locales aux frontières assez poreuses et sur des enjeux moins idéologiques que de personnes et de réseaux ; seuls les courants minoritaires de « l'aile gauche » restent encore parfois plus structurés dans leur organisation et leur doctrine propre.

C'est à la tête de cette vaste majorité « réformiste » et en maintenant l'équilibre entre ses multiples « présidentiabiles » que François Hollande a dirigé le PS ; il est cependant arrivé à cette majorité de se fractionner, lors de la coupure du courant mitterrandiste en 1990 au congrès de Rennes et, plus récemment, en 2008 au congrès de Reims, qui a vu la première élection compétitive du Premier secrétaire au suffrage universel des militants, avec le face-à-face serré et controversé entre Martine Aubry et Ségolène Royal. C'est également le cas lors de la primaire présidentielle ouverte d'octobre 2011 : si « l'aile gauche » traditionnelle soutient principalement la Première secrétaire, la majorité « réformiste » de l'appareil se divise entre Martine Aubry et François Hollande, selon une répartition qui là encore doit parfois moins à des lignes idéologiques qu'à des logiques d'appareil et de réseaux.

À l'entrée en fonction du groupe SRC nouvellement majoritaire, le courant le plus structuré dans l'appareil et, désormais, au Parlement, est « Un Monde d'Avance » (UMA), issu d'une motion ayant recueilli un cinquième des voix au congrès de Reims, présentée par Benoît Hamon avec le soutien des figures historiques de « l'aile gauche » Henri Emmanuelli et Jean-Luc Mélenchon²⁵⁴. Comme on l'a mentionné, la contribution présentée par UMA pour le congrès de Toulouse à l'automne 2012 articule son discours autour d'une exigence de réorientation de la construction européenne en faveur de l'investissement et de la transition écologique plutôt que de la réduction des déficits publics ; elle est signée par 23 députés

²⁵³ Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes*, op. cit.

²⁵⁴ Ce dernier quittant le PS immédiatement après le résultat du vote militant.

socialistes, ainsi que Benoît Hamon, alors membre du Gouvernement – le seul à signer un autre texte que celui de la Première secrétaire et du Premier ministre. Toutefois, ces élus ne participent pas tous à l'organisation du courant à l'Assemblée : deux d'entre eux rejoignent la motion MLG et trois autres restent par la suite à l'écart des activités de « l'aile gauche ».

En revanche, les autres députés signataires – plus le ministre Hamon, qui retrouve son siège en septembre 2014 – participent à constituer un vrai collectif parlementaire au nom du courant UMA, même après que celui-ci a statutairement rejoint la motion majoritaire au congrès de 2012. Non seulement se tient dans les locaux de l'Assemblée, chaque semaine – habituellement le mardi – la réunion de la direction nationale UMA avec les députés²⁵⁵, mais les membres du courant mutualisent leurs moyens pour créer une « coordination » collective : des collaborateurs sont embauchés à temps partiel par plusieurs députés UMA, leur rémunération étant ainsi « partagée » entre les élus, et ces collaborateurs travaillent pour le courant dans son ensemble, faisant – à beaucoup plus petite échelle – un travail comparable aux collaborateurs du groupe SRC, fournissant aux élus des notes d'analyse et des argumentaires spécifiques aux positions du courant, préparant des amendements collectifs, gérant des outils de communication communs, coordonnant l'agenda et les travaux des députés.

Bref, UMA constitue un (petit) groupe dans le groupe SRC, ce que ne peut évidemment pas faire le courant MLG avec les trois députés signataires de sa motion, dont l'un – Jérôme Lambert – quitte en 2014 le groupe SRC pour le groupe radical, et dont un seul – Jérôme Guedj, remplaçant de François Lamy jusqu'en 2014 – est véritablement actif au nom du courant. Les 19 parlementaires passés par UMA en tant que collectif structuré présentent des traits spécifiques déjà précédemment évoqués : plutôt plus jeunes que l'ensemble du groupe, avec 46,2 ans en moyenne en 2012, et députés plus récemment, puisque 14 entrent à l'Assemblée pour la première fois en 2012 et deux autres n'ont fait qu'un seul mandat auparavant ; seuls 4 d'entre eux, soit à peine un cinquième, sont à la tête d'un exécutif local au début du mandat, contre plus d'un tiers du groupe SRC. Beaucoup ont commencé leur engagement et exercé des responsabilités dans des organisations de jeunesse – MJS et UNEF – et 6 d'entre eux, près d'un tiers, ont principalement exercé la profession de collaborateurs politiques.

L'activité propre du courant UMA tend à ralentir à partir de son entrée dans la « fronde » et dans la « motion B » du congrès de Poitiers ; cependant tous ses membres ne s'engagent pas dans cette voie. Deux d'entre eux rejoignent la motion du Premier secrétaire Jean-Christophe Cambadélis, et l'un de ces deux, Olivier Dussopt, après s'être rapproché de Martine Aubry,

²⁵⁵ Comme les trois réunions prises en notes et mentionnées au premier chapitre.

soutient Manuel Valls à la primaire présidentielle de janvier 2017²⁵⁶ ; un troisième, Stéphane Travert, bien que participant à la motion « frondeuse », se rapproche plus tard d'Emmanuel Macron, qu'il parraine à l'élection présidentielle et dont il devient un ministre.

Si le courant UMA est seul à mettre en place une organisation collective si poussée dans le groupe socialiste, le début de la législature voit une floraison de « clubs parlementaires » créés par des députés SRC à partir de l'Assemblée nationale, tout en ayant parfois l'ambition d'élargir leur audience au-delà cette enceinte, des clubs qui convergent remarquablement pour se choisir tous une appellation de « Gauche à adjectif » et dont les membres, parfois, se recourent : la « Gauche durable », la « Gauche populaire » et la « Gauche forte ». Des collectifs qui nourrissent le débat interne au groupe pendant les deux premières années de la législature, mais qui tendent à se disloquer ou s'effacer avec le changement de configuration provoquée par la « fronde » à partir de 2014.

Initiée par Christian Paul, passé auparavant par « l'aile gauche » du PS avant de se rapprocher de Martine Aubry, la Gauche durable présente sa démarche politique comme voulant associer les questions sociales avec les enjeux écologiques et d'égalité des territoires²⁵⁷. Ses membres comptent des socialistes au Sénat, au Parlement européen et surtout 19 députés du groupe SRC, majoritairement réputés proches de Martine Aubry ou d'Arnaud Montebourg mais également trois participants du courant UMA ; les députés de Gauche durable comptent d'ailleurs des primo-députés et non-cumulards avec un exécutif local dans des proportions semblables aux membres d'UMA.

Le collectif perd rapidement sa raison d'être lorsqu'une moitié de ses membres, à savoir neuf, rejoignent la « fronde » ou, plus tard, la motion d'orientation présentée par Christian Paul, tandis que l'autre moitié reste dans la majorité du parti ou à l'écart des enjeux de courants. En 2017, 15 parrainent le candidat du PS Benoît Hamon et un seul, Arnaud Leroy, ancien proche d'Arnaud Montebourg, parraine Emmanuel Macron, deux autres, Olivier Dusspot, déjà cité, et Brigitte Bourguignon, candidate LREM en 2017, adoptant cette même direction.

Le destin de la Gauche populaire est assez semblable, mais ce mouvement présente un visage un peu différent. Ses racines remontent avant les élections de 2012, avec la publication d'un livre par un collectif de responsables socialistes et d'universitaires, *Plaidoyer pour une gauche populaire*²⁵⁸, en novembre 2011, en contestation d'un rapport de la fondation Terra

²⁵⁶ Réélu député avec l'investiture PS en juin 2017, il entre finalement au Gouvernement d'Édouard Philippe en novembre de cette même année.

²⁵⁷ Informations recueillies sur www.lagauchedurable.fr (archives consultées grâce à « Wayback Machine »).

²⁵⁸ Laurent Baumel, François Kalfon (dir.), *Plaidoyer pour une gauche populaire. La gauche face à ses électeurs*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2011, 116 pages.

Nova, *think tank* de centre-gauche, conseillant au PS de chercher son électorat prioritairement en direction des jeunes, des femmes et des minorités plutôt que des ouvriers et employés. Contestant cette analyse, les défenseurs de la « gauche populaire » revendiquent l'objectif de reconquérir les catégories populaires qui constitueraient son « électorat naturel », en donnant la priorité au redressement économique et aux inégalités sociales, quitte à accorder moins de place aux problématiques post-matérialistes dites « sociétales ».

Dans la continuité de cette démarche, en février 2013, les députés Laurent Baumel et Philippe Doucet publient un « Manifeste de la gauche populaire » qui rassemble alors 23 parlementaires, dont un sénateur et un conseiller régional socialistes, deux députés alors au groupe écologiste – ils font partie des écologistes rejoignant le groupe socialiste en mai 2016 – et surtout 19 députés du groupe SRC²⁵⁹. On retrouve parmi ces 19 élus trois membres d'UMA, une députée membre de MLG mais aussi d'anciens soutiens de Dominique Strauss-Kahn, dont Laurent Baumel lui-même, de Martine Aubry, et des élus sans autre affiliation connue. Comme les précédentes factions évoquées, les députés socialistes membres de celle-ci sont très majoritairement des primo-députés – 15 sur 19 –, mais sont aussi, en revanche, une forte proportion d'élus locaux, plus de la moitié d'entre eux, 10 exactement, occupant la direction d'un exécutif local au début de leur mandat parlementaire.

Comme la Gauche durable, la Gauche populaire se fracture sur la « fronde » et ses deux fondateurs prennent des chemins diamétralement opposés : Philippe Doucet, quoique signataire de « L'Appel des 100 » et critique, pendant un temps, des premières annonces de Manuel Valls, devient, dès la fin avril 2014, l'un de ses plus fervents soutiens, pendant que Laurent Baumel apparaît comme une des principales voix de la « fronde ». Au total 7 membres de la Gauche populaire rejoignent la « motion B » contre 6 qui signent la « motion A » au congrès de Poitiers. En 2017, dix d'entre eux accordent leur parrainage à Benoît Hamon et trois à Emmanuel Macron, dont Stéphane Travert, déjà cité.

Malgré son ambition affichée de se constituer en force politique au-delà des seuls socialistes et de l'Assemblée nationale, la Gauche forte, lancée début 2013 par la publication d'une tribune²⁶⁰, ne rassemble pas autant que les autres clubs, avec en tout sept députés du groupe SRC, dont son cofondateur Yann Galut, ainsi que deux élus socialistes au Sénat²⁶¹. Présentée comme un cercle de réflexions et de propositions promoteur d'une gauche combative,

²⁵⁹ Informations recueillies sur www.manifeste-gauchepopulaire.fr (archives consultées grâce à « Wayback Machine »).

²⁶⁰ « Manifeste pour la Gauche forte », *Libération*, 19 février 2013.

²⁶¹ Informations recueillies sur www.gaucheforte.fr (archives consultées grâce à « Wayback Machine »).

particulièrement face aux convergences dénoncées entre l'UMP et le Front national, la Gauche forte publie un livre collectif contre le parti d'extrême-droite en 2014²⁶², mais n'exerce pas ses activités bien longtemps. À l'été 2014, ses deux figures les plus actives, Yann Galut et Alexis Bachelay, se réunissent avec leurs collègues députées Karine Berger et Valérie Rabault pour fonder « Cohérence socialiste »²⁶³, prémisses de la « motion D » présentée au congrès de Poitiers comme alternative à la direction sortante et aux « frondeurs », qui ne rallie à elle que trois autres députés socialistes, dont aucun des membres de la Gauche forte.

On l'a rappelé : la vaste majorité « réformatrice » du PS est traditionnellement moins structurée que ne le sont les courants minoritaires. Il n'est pas surprenant que ces derniers ressentent davantage le besoin de s'organiser pour faire entendre leurs revendications ; mais cette situation est cependant regrettée par certains députés estimant que la fragmentation des soutiens à la politique gouvernementale en différentes « chapelles » et le manque de clarté assumée sur les choix budgétaires plutôt que les exercices de « synthèse » sont des facteurs d'affaiblissement. Dominique Lefebvre, responsable des commissaires socialistes aux Finances à partir de 2013, dresse ainsi la « cartographie » du paysage socialiste côté « réformatrice » :

*« Vous avez surtout un courant réformatrice totalement explosé. [...] Tout le monde est dans son écurie. Tu as les "Hollandais", mais qui sont très minoritaires dans le groupe, tu as les amis de Vincent Peillon, tu as les amis de Pierre Moscovici... Tu peux continuer. J'ai pris le parti de voir tous ces gens – Valls, Le Roux, Moscovici... – et je leur dis à tous : "Vous êtes bien gentils avec vos sous-sous-sous-crémeries, mais je considère que si le pôle réformatrice ne se rassemble pas dans le débat central du PS aujourd'hui... Ce qui va se jouer [...] c'est la capacité à garder une gauche de gouvernement. »*²⁶⁴

Certains des plus fervents défenseurs de la politique gouvernementale se réunissent néanmoins dans le « Pôle des réformateurs », dont l'une des figures de proue est le sénateur-maire de Lyon Gérard Collomb, à l'occasion du congrès de Poitiers de 2015, en partie en réaction à la « fronde », selon l'un de ses membres, le député Jean-Louis Gagnaire : *« Il y a beaucoup de réformateurs au PS, mais qui sont très éclatés ou disparates. [...] Ceux qui voulaient aller un peu plus loin [se sont retrouvés]. [...] C'est un peu aussi en réaction par rapport aux frondeurs qui, franchement, nous pompaient l'air et les autres étaient tellement désorganisés qu'on voulait porter un discours ensemble. »*²⁶⁵

²⁶² La Gauche forte, *Le Guide anti-FN*, Paris, Éditions Libro, 2014, 109 pages.

²⁶³ Karine Berger, Yann Galut, Valérie Rabault, Alexis Bachelay, *Contre la mort de la Gauche*, op. cit.

²⁶⁴ Entretien le 26 mai 2016.

²⁶⁵ Entretien le 1^{er} juin 2016.

Le Pôle des réformateurs, dont la contribution déposée au congrès de Poitiers recueille les signatures de 22 députés du groupe SRC, revendique explicitement la priorité donnée à la baisse du coût du travail et à la réduction des déficits publics²⁶⁶. Le Pôle décide de ne pas déposer sa propre motion d'orientation, préférant ne pas diviser le camp des soutiens à la politique gouvernementale, malgré les ambiguïtés de la « synthèse » réalisée par Jean-Christophe Cambadélis pour rallier à lui les « frondeurs aubrystes ». Jean-Louis Gagnaire résume ainsi : « *Le congrès était binaire, majorité, opposition, on ne voulait pas diviser, mais on a fait entendre notre voix. [...] On est aux limites des synthèses. Pendant mes études, mon prof disait "thèse, antithèse, foutaise" : je crois qu'en politique, c'est aussi vrai. [...] Il y a eu un début de clarification [...] mais au sein de la motion A, ce n'est pas si clair que ça.* »

Dans un Pôle des réformateurs dont les préférences sont partagées, pendant la deuxième moitié de la législature, entre le Premier ministre Manuel Valls et le ministre de l'Économie Emmanuel Macron, 11 de ses 22 députés apportent leurs parrainages à ce dernier pour l'élection présidentielle tandis qu'un seul le fait pour le candidat officiel du PS, Benoît Hamon. Sur les 12 « réformateurs » qui se présentent aux élections législatives de 2017 pour un nouveau mandat, 7 le font avec l'investiture de LREM et non du PS.

Au congrès de Poitiers, parmi l'échantillon retenu des 325 députés siégeant au moins un an au sein du groupe SRC/SER, 218 signent la motion majoritaire, 34 la motion « frondeuses »²⁶⁷ et 7 la motion « non alignée » : il est notable que 66 n'en signent aucune, que ce soit par lassitude pour les conflits intra-partisans, par désintérêt envers les jeux d'appareil ou peut-être par incertitude voire par inconfort et refus de prendre explicitement position. Au lieu de refléter des courants issus du parti, le groupe parlementaire est, au fil des événements et des recompositions des « clubs » constitués en début de législature, le lieu où se forment les deux motions alternatives à la direction du PS. Cela reflète un phénomène de « partisanisation » des groupes, dans lesquels se déplacent les rapports de force intra-partisans.

²⁶⁶ En mars 2015, au moment de la préparation du congrès de Poitiers, le collaborateur d'un député socialiste UMA et « frondeur » m'affirme : « *Les réformateurs de Collomb et nous, on partage un même diagnostic : le grand écart du PS entre les discours et les actes. Sauf qu'eux veulent que le discours corresponde enfin aux actes, nous ont veu que les actes rejoignent les discours* ».

²⁶⁷ 33 députés alors en exercice, plus Jérôme Guedj qui ne l'est plus depuis 2014.

3) Des factions intra-partisanes entre négociations et confrontations

Au-delà des factions, parfois bien organisées et parfois plus souples et labiles, et dont les compositions et recompositions doivent non seulement à des choix idéologiques mais aussi à des questions de personnes et d'opportunités politiques, les groupes majoritaires sont, inévitablement, traversés par un certain éventail de nuances doctrinales et d'orientations politiques, une majorité de gauche ou une majorité de droite étant condamnée à devoir constituer un bloc le plus uni possible entre « les gauches » et « les droites ».

Cette pluralité interne peut être fonctionnelle pour un parti et un groupe : l'existence de minorités aux discours différents, voire parfois divergents, peut permettre à un parti et à son groupe parlementaire de recouvrir une base politique – et donc potentiellement électorale – qui soit plus large, en intégrant, d'une certaine façon, ses propres critiques ou ses propres dissensions ; garantir à des courants, même excentrés vis-à-vis de la position partisane, que leur voix peut être entendue et, peut-être, leurs revendications prises en compte, peut être profitable, les voix dissonantes et les compromis éventuels étant un prix acceptable à payer pour une majorité plus large. Jusqu'à un certain point : tant que ces sensibilités ne mettent pas réellement en danger l'adoption des positions voulues lors des scrutins, tant que leurs discours ne troublent pas excessivement la communication du camp majoritaire, les tolérer représente un accommodement raisonnable dont un groupe peut se satisfaire pragmatiquement.

En somme, tout est affaire de dosage. Réunir ensemble plusieurs sensibilités autour d'une action politique commune est la raison d'être d'un parti politique dominant. Réciproquement, ces sensibilités trouvent, dans un parti pluraliste et capable de conquérir une majorité, un vecteur pour agir politiquement. Jacques Myard, élu de la Droite populaire, aux positions souverainistes souvent en contradiction avec son parti sur la politique européenne, explique n'avoir jamais voulu quitter l'UMP, contrairement à son ancien compagnon de route Nicolas Dupont-Aignant, pour faire vivre ses idées dans le parti dominant de droite²⁶⁸ ; d'un bord souvent opposé, Étienne Pinte, représentant d'une droite catholique sociale et humaniste, estime important de rester présent pour assurer un certain équilibre dans la majorité²⁶⁹.

²⁶⁸ Entretien en compagnie d'Antoine Guéneau le 24 mars 2016 : « *Je suis toujours, malgré – et je ne dirais pas « malgré », parce que mes positions sont aussi représentées dans ma famille. Et ma famille politique, au sens large, c'est la droite parlementaire. [...] J'ai toujours voulu rester dans la famille, parce qu'il faut éviter la marginalisation. Donc, je suis dans la famille, je dis ce que j'ai à dire, mais je reste dans la famille. Voilà* ».

²⁶⁹ Entretien le 23 novembre 2016 : « *Je me suis posé la question [du départ] quelques fois et on m'a dit : "si tu pars, qui fera contrepoids ?" ; Il faut, même minoritaire, d'autres paroles, pour montrer qu'à l'intérieur de ce groupe il y a une diversité de tons, d'opinions, d'engagements. Partir, c'était un peu désertier, en quelque sorte, et ne pas essayer de faire comprendre mes propres convictions* ».

Au Parti socialiste, on a vu que c'est précisément au nom d'un équilibre traditionnel qui ne serait plus respecté par la politique gouvernementale que des factions socialistes entrent dans une démarche de « fronde ». Collaborateur de la « coordination UMA » à l'Assemblée, Adrien Peschanski résume ainsi l'idée d'une identité socialiste diverse et mentionne que le problème posé est que celle-ci n'est plus respectée : « *Le Parti socialiste s'est construit sur sa diversité, et ne perdurera que par sa diversité et son unité, et la politique menée contribue à casser cet équilibre. L'identité socialiste, c'est de correspondre à la diversité de ses familles internes.* »²⁷⁰

On peut souligner que la capacité d'un parti et de son groupe à fédérer des sensibilités politiques variées dépend largement des perspectives de victoire électorale qu'il peut offrir, et qu'elle s'affaiblit après une défaite. Ainsi le départ du Parti radical de l'UMP pour fonder l'UDI en 2012, ou des années plus tard, après la défaite de François Fillon en 2017, la résurgence de la Droite populaire par Thierry Mariani comme partenaire du Rassemblement national. Et ainsi bien sûr les scissions successives du PS à partir de 2017 : d'abord les députés et anciens députés SRC/SER quittant le PS pour rejoindre ou soutenir LREM, dont Manuel Valls, puis les départs du candidat socialiste à la présidentielle Benoît Hamon pour fonder Génération·s et d'autres responsables de « l'aile gauche » traditionnelle l'année suivante pour fonder la Gauche républicaine et socialiste (GRS) – de sorte que les deux finalistes de la primaire présidentielle du PS de janvier 2017 quittent tous les deux leur parti dans les six mois qui suivent.

Faisant partie de l'identité politique de leur famille partisane, les factions et sensibilités internes constituent aussi des points de repères et de stabilités identifiés : même si leurs frontières sont relativement incertaines, poreuses et évolutives, le fait d'avoir des « pôles » dans le spectre politique interne du groupe aide à anticiper les réactions et à jauger de la recevabilité d'une orientation politique ; et parce que, comme on l'a mentionné, les parlementaires sont inégalement investis dans la réflexion idéologique propre, ces points de repères constituent des « signaux » facilitant la prise de position²⁷¹. Interrogée en entretien sur des députés UMP/LR qui divergent régulièrement de la ligne du groupe, la secrétaire générale Sylvie Gir déclare aussitôt avec un sourire entendu : « *On les connaît bien !* »²⁷². Elle dit de l'un d'entre eux ce qui vaut pour tous : « *C'est vrai qu'il a des positions qui ne sont pas toujours dans la ligne du groupe, mais tout le monde le sait [...] ce n'est pas une surprise.* »

²⁷⁰ Entretien le 1^{er} juin 2014. « *Le PS a toujours été plus efficace quand il a su gérer sa diversité* », ajoute-t-il dans un autre moment de l'entretien.

²⁷¹ D'où des mécanismes observés au chapitre 1 lors du déclenchement de la « fronde ».

²⁷² Entretien le 25 février 2016, déjà cité.

Cette stabilisation des repères et cette prévisibilité des positions peuvent être aussi un « piège », un risque « d'enfermement » pour les factions minoritaires, qui perdraient de leur capacité à faire pression pour obtenir des concessions, si leurs concours est définitivement considérés comme dispensable à la formation de majorités sur les sujets qui les préoccupent, ou si leurs contributions au débat est perçue négativement. C'est en partie pour conjurer ce risque et se « respectabiliser » que les députés UMA, dès le début de la législature, cherchent à tisser des liens avec d'autres factions moins identifiées comme étant de « l'aile gauche »²⁷³ ; l'intensification des conflits et le déclenchement de la « fronde » ayant cependant pour effet au contraire de durcir les antagonismes²⁷⁴. C'est aussi pour cela que les personnalités qui ne sont pas identifiées comme appartenant à une faction particulière représente un atout politique potentiel pour les sensibilités minoritaires afin de se crédibiliser, en élargissant leur parole au-delà des positions établies et prévisibles²⁷⁵.

C'est que les directions des groupes et les factions internes sont placées dans une relation complexe de coopération-compétition : les unes et les autres ont un intérêt commun – un intérêt au sens large encore une fois, aussi bien électoral qu'idéologique – à faire croître le capital politique partisan collectif et donc à coopérer à cette fin ; mais elles sont également en compétition pour le contrôle ou, au moins, pour l'usage et l'orientation de ce capital collectif. Dans ce jeu à somme non-nulle, l'enjeu est pour chacun est de prendre garde à ce que la compétition intra-partisane n'abîme pas ce capital collectif – à cause des dégâts électoraux qui produirait l'étalage public de divisions et de conflits ou, *a fortiori*, une scission.

Du côté de la direction du groupe, l'objectif est de ne pas trop concéder à ses élus critiques pour garder le contrôle de son action politique – ou plus exactement, pour le groupe majoritaire, protéger le contrôle du Gouvernement sur sa propre action – tout en s'efforçant d'*intéresser* les minoritaires du groupe à la bonne marche de l'entreprise politique collective, afin de ne pas perdre de membres – et d'unités de vote – ou au moins en enrôler autant que nécessaire ou souhaitable. Des arbitrages sont donc à faire entre, d'une part, le prix politique

²⁷³ Comme l'explique par exemple, Stéphane Travert, en entretien le 22 juin 2016, à propos de sa présence dans la Gauche populaire : « *On s'est dit que cela valait la peine d'incarner quelque chose de plus que le petit groupe de députés autour de Benoît Hamon, c'est-à-dire le truc un peu folklorique sur le mode "de toute façon, ce sont les gauchistes, on les connaît, on sait ce qu'ils sont, etc."* C'était d'essayer de structurer quelque chose d'un peu plus fort avec d'autres personnes issues de sensibilités un peu différentes ».

²⁷⁴ Comme le résume Adrien Peschanski en entretien déjà cité : « *On est passé du côté "bon il faut toujours une aile gauche, mais ils apportent une contribution au débat qui est intéressante" à "c'est vraiment des emmerdeurs" ».*

²⁷⁵ Comme on l'a évoqué, c'est par exemple le cas de Philippe Noguès lorsqu'il rejoint les « frondeurs » au début du mouvement de contestation : « *Je ne représentais pas, justement, un courant classique du PS, et quelque part, souvent ils étaient surpris. Et parce que je ne représentais pas les familles traditionnelles, en interne, du PS, cela les intéressait d'avoir quelque qu'un qui ne soit pas tout à fait de leurs familles.* » dit-il en entretien, déjà cité.

accordé au contenu d'une politique que la direction veut faire adopter et, d'autre part, les concessions et compromis – que ce soit en termes de postes ou de modifications du contenu d'une politique – qui permettraient d'élargir son acceptation dans le groupe ou le parti : il s'agit de déterminer jusqu'à quel point le soutien – ou au moins la non-opposition – des minoritaires vaut la peine d'infléchir une politique pour l'obtenir.

Réciproquement, lesdits minoritaires ont leurs propres arbitrages à faire entre l'expression publique et inchangée de leurs positions – donc potentiellement en rupture avec la ligne politique du groupe – et la participation active au travail collectif et aux négociations pour des compromis. La première option permet à une faction, en faisant connaître et en assumant jusqu'au bout son originalité, d'entretenir son propre capital collectif alternatif, que ce soit vis-à-vis du grand public et donc de l'électorat – une hypothèse envisageable mais, sauf en cas de véritable scission, assez fragile si ce n'est auprès des électeurs les plus informés des clivages internes aux partis – ou que ce soit, plus vraisemblablement, dans le cadre de la compétition intra-partisane, y compris dans l'espoir possible que les événements politiques lui donne raison tôt ou tard et fassent monter la valeur de ce capital alternatif, lui permettant potentiellement de prendre le contrôle du parti ; il permet aussi, pour les minoritaires attachés à leurs différences idéologiques, d'être tout simplement en accord avec eux-mêmes.

La seconde option ouvre la possibilité pour une faction d'obtenir concrètement des infléchissements, plus ou moins substantiels, de mesures législatives ou gouvernementales dans le sens de son positionnement, en acceptant de monnayer son soutien ou l'atténuation de ses contestations contre celles-ci – au risque, cette fois, d'affaiblir son identité spécifique au sein du groupe et son capital alternatif, voir au prix du sentiment de se compromettre, si ce n'est de se trahir. L'arbitrage consiste donc à déterminer jusqu'à quel point des concessions possibles sont suffisantes pour accepter de ne pas s'opposer, voir de soutenir activement, à quel moment au contraire faut-il camper sur une position de principe « dure », au risque, cette fois, de se marginaliser, de perdre toute capacité de pression et le bénéfice possible d'une négociation.

Le dilemme qui se pose aux sensibilités internes d'un groupe majoritaire n'est pas sans rappeler les deux fonctions d'une assemblée parlementaire : à la fois *talking parliament* et *working parliament*²⁷⁶. L'Assemblée nationale constitue, d'une part, une tribune pour exprimer des positions et des principes politiques et idéologiques et, d'autre part, le lieu où est formellement élaborée et adoptée la loi, donc là où ces positions et ces principes peuvent se

²⁷⁶ Voir sur cette idée Olivier Costa, Tinette Schnatterer and Laure Squarcioni, "The French Constitutional Law of 23 July 2008 as seen by MPs: Working or Talking Parliament?", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, n°2, 2013, pp. 261-277.

traduire concrètement dans le contenu des textes normatifs : ces deux chemins se présentent aux minorités politiques des groupes majoritaires. On peut y voir aussi un choix entre un investissement politique de court terme au rendement plus faible mais plus certain – utiliser sa position pour monnayer son soutien et obtenir une influence politique immédiate même réduite – et de long terme au rendement très hypothétiquement meilleur – préserver intact son propre capital politique alternatif en espérant qu’il prenne de la valeur.

De ce fait, les factions minoritaires d’un groupe, lorsqu’elles font valoir leurs divergences, sont sujettes à des accusations de « postures », de déloyauté et d’opportunisme, c’est-à-dire d’adopter des positions idéologiques plus ou moins sincères mais obstinées, pour occuper un « créneau » afin de conquérir des postes ou une visibilité médiatique ; de s’enfermer dans une forme stérile d’éthique de conviction, plutôt que d’agir de façon responsable en travaillant concrètement sur le contenu des textes, pour satisfaire un intérêt personnel, voire pour parier sur l’échec de son propre camp afin d’en tirer un bénéfice politique ultérieur.

L’intégration du pluralisme politique interne d’un groupe peut passer par la représentation de ses sensibilités dans ses instances – c’est notamment à cela que sert le bureau du groupe – y compris à des postes élevés : c’est le cas du Parti radical au groupe UMP, avec Jean Leonetti comme premier vice-président et Frédéric Weiss comme « *whip* » aux Affaires culturelles²⁷⁷. La Droite populaire compte également dans ses rangs un vice-président du groupe, Philippe Vitel, et le « *whip* » aux Affaires étrangères, Jean-Marc Roubaud²⁷⁸. Les « villepiniens » de République solidaire ne sont pas non plus écartés, selon ce qu’affirme Guy Geoffroy : « *Je n’ai jamais été montré du doigt, ou écarté [...] du fait de mon attachement à Dominique de Villepin. [...] Je suis pratiquement depuis toujours membre du bureau du groupe [...] et j’ai toujours été élu parmi les 15 ou 20 premiers [sur une soixantaine].* »

La liberté d’expression des minorités politiques à l’intérieur du groupe est normativement plus acceptée au groupe UMP qu’au groupe socialiste. Pour le premier, compte tenu de l’autonomie assumée du groupe vis-à-vis du parti – dans lequel la démocratie interne est de toute façon limitée, surtout dans l’exercice du pouvoir – et du principe statutaire de liberté de vote en son sein, le respect de l’expression pluraliste de ses sensibilités politiques s’impose. De fait, les députés aux positions minoritaires ont souvent même la possibilité de s’exprimer à la tribune sur le temps de parole du groupe dans les discussions générales, comme le rappelle Christian Jacob : « *Lorsqu’on est sur un texte, qu’il y a une écrasante majorité pour le voter, mais qu’il y a une minorité qui y est opposée pour telle ou telle raison, j’ai toujours veillé à ce*

²⁷⁷ On peut relever que ces deux députés restent au groupe UMP en 2012 et ne suivent pas le Parti radical à l’UDI.

²⁷⁸ Sans compter la nomination ministérielle de Thierry Mariani, cinq mois après avoir fondé la Droite populaire.

que cette minorité, dans le temps de parole du groupe, soit entendue. [...] Personne ne doit être trépassé au groupe, chacun doit y trouver sa place, même s'il faut accepter parfois d'être minoritaire sur certains sujets ».

L'expression publique de factions du groupe SRC/SER est en revanche contradictoire avec le modèle socialiste qui, on l'a vu, privilégie dans ses principes fondamentaux la liberté de vote et d'expression en interne mais l'unité et la solidarité à l'extérieur avec les positions définies, théoriquement, par le parti. De ce fait, le déplacement du centre de gravité des débats intra-partisans au sein du groupe est fortement critiqué par les dirigeants de la majorité et les responsables gouvernementaux, perçu comme la manifestation d'un affaiblissement du respect des règles collectives par une cohorte de nouveaux députés élus en 2012. On peut aussi y voir la conséquence d'une impuissance du PS à réguler les conflits et à faire respecter ses positions, et d'une moindre prise en compte des équilibres partisans par le pouvoir gouvernant.

Expliquant qu'en son temps, un chef de « l'aile gauche » comme Henri Emmanuelli était capable de « tenir ses troupes » fermement à l'Assemblée pour les ramener à la discipline de parti, un membre du cabinet de Manuel Valls déplore cette « partisanisation » du groupe : « *En 2012, beaucoup de nouveaux élus ont transposé les débats du Parti socialiste au sein du groupe parlementaire. [...] On parlait de motions et de sensibilités au sein du PS. [...] On ne parle plus du fond, plus des textes de lois, on est sur un débat de motions.* »²⁷⁹ Même point de vue de la part de Dominique Lefebvre sur les députés de « l'aile gauche » issus des jeux d'appareil : « *On a des espèces de sous-congrès du PS, voire des AG de l'UNEF. [...] Ce sont des gens qui reproduisent dans l'hémicycle ce qu'ils ont toujours fait en politique.* »²⁸⁰

Bon gré ou mal gré, en lieu et place d'un parti verrouillé ou d'un parti impuissant, le groupe parlementaire est bel et bien l'espace privilégié de règlement des rapports de force intra-partisans, avec pour enjeux la production de votes plus ou moins unis ou dispersés lors des scrutins en commission et surtout en séance et, bien sûr, la fabrication de la loi. L'efficacité des dispositifs et des injonctions des groupes parlementaires pour discipliner leurs membres et la réalité des relations entre pouvoir gouvernant et majorité parlementaire ne peuvent se mesurer sans l'analyse des activités législatives concrètes des députés, en particulier leur degré de cohésion de vote et l'ampleur de leur contribution à la législation adoptée par le Parlement.

²⁷⁹ Entretien le 19 novembre 2019, déjà cité.

²⁸⁰ Entretien le 26 mai 2016, déjà cité.

*
* *

Les partis politiques transforment le fonctionnement du régime représentatif et de la délibération parlementaire en introduisant la dimension programmatique dans le choix électoral et surtout en faisant évoluer le recrutement du personnel politique dans les assemblées : les élus qui doivent leur élection à leur engagement dans un parti sont davantage enclins à inscrire leur action dans une entreprise politique collective. La « démocratie des partis » a toutefois été longue à se construire en France : le système partisan fragmenté, avec des formations parfois peu structurées, a connu un mouvement progressif de bipolarisation et de « nationalisation » des élections législatives, accroissant l'identification de chaque candidat individuel à un parti, à un des « pôles » en présence et à des chefs politiques nationaux. Les principaux grands partis de gouvernement – ceux connus jusqu'en 2017 – présentent des cultures partisans originelles bien distinctes : les mouvements gaullistes et centristes sont personnalisés et centralisés mais peu institutionnalisés, tandis que le Parti socialiste recherche, sans jamais vraiment l'atteindre, le modèle du parti militant structuré et discipliné. Toutefois, même ce dernier, dans l'exercice du pouvoir, quoique dans une moindre mesure que les partis de droite, perd de sa vitalité propre vis-à-vis de ses membres installés au pouvoir gouvernant et au Parlement.

Les groupes parlementaires, qui n'ont cessé de gagner en moyens humains, matériels, financiers, juridiques et symboliques depuis leur reconnaissance au début du XX^e siècle, sont des organisations collectives bien plus décisives dans l'activité législative concrète que les appareils partisans dont ils sont formellement la représentation dans les chambres du Parlement – et surtout en l'occurrence à l'Assemblée nationale. Les principaux grands groupes politiques, qui exercent ou ont exercé le pouvoir en tant que groupe majoritaire de la chambre des députés, présentent des fonctionnements internes ayant leurs spécificités partisans mais néanmoins très similaires : tous développent des dispositifs et des savoir-faire d'encadrement des activités de leurs députés, de canalisation de leurs initiatives et de « disciplinarisation » de leurs actions – même si ces institutions ne possèdent pas de véritables moyens de coercition et reposent avant tout sur la coopération volontaire de leurs membres.

D'autant que les groupes parlementaires majoritaires ou à vocation majoritaire sont par définition même des communautés humaines très hétérogènes, rassemblant des députés aux motivations complexes mêlant à différents degrés des intérêts idéologiques et « carriéristes », dont les trajectoires et les propriétés politiques, sociales et personnelles sont variables, avec des effets sur la perception de chacun de sa dépendance à son mandat ou à son parti, et sur son

degré d'investissement dans l'aspect proprement législatif du mandat parlementaire, d'où des formes de divisions horizontale et verticale du travail dans l'Assemblée et dans les groupes, que ces derniers doivent rendre opérationnelles. Par ailleurs, ces groupes sont aussi habités par des « factions » plus ou moins organisées, là encore selon des spécificités partisans, mais qui ont en commun d'être dans une situation délicate de compétition-coopération avec la direction du groupe, tiraillées entre des stratégies d'affirmation de leur identité et de leurs idées propres et la volonté d'influencer concrètement l'écriture de la loi et la fabrication de l'action publique. Autant de phénomènes qui ont des conséquences directes sur la cohésion de vote des groupes et leur contribution réelle à la législation : le contexte des institutions constitutionnelles et partisans de la V^e République et de son Assemblée nationale ayant été posé, il est important désormais d'étudier directement les activités proprement législatives des députés.

Chapitre Quatre

Les activités législatives des parlementaires : des dissensions et des concessions

Cohésion de vote et fabrication de la loi

« Le bizutage s'est poursuivi avec l'émergence d'un nouvel objet politique désormais très à la mode : le couac. Un petit grain de sable qui vient sortir le monde parlementaire de son ronron habituel. En clair, un couac, c'est quand les députés de la majorité disent "non". »

Jean-François Copé, membre du Gouvernement (2002-2007) et président de groupe politique à l'Assemblée nationale (2007-2010)

En 2007, devenu Président de la République après avoir conquis l'UMP près de trois ans auparavant et en avoir fait une machine électorale à son service, Nicolas Sarkozy se saisit pleinement de la « logique quinquennale » pour imposer une pratique présidentialisée renforcée. Il prend davantage la parole et assume plus ouvertement que ses prédécesseurs la direction de la politique gouvernementale et le statut de chef de la majorité parlementaire, voire de chef du parti majoritaire : une rupture de style qui lui vaut d'être désigné par la presse comme un « hyperprésident », dominant de toute son autorité et de toute sa légitimité une Assemblée nationale élue dans la foulée de sa victoire pour lui « donner les moyens de gouverner » et de mettre en œuvre son programme¹. Pourtant, l'idée d'un groupe parlementaire UMP « godillot », qui suivrait docilement le chef de l'État comme un seul homme sans poser de question, est rapidement démentie par les revendications et les contestations de ses députés, et par l'activisme de son président Jean-François Copé, ardent défenseur de la « coproduction législative » et d'un « hyper-Parlement »². Toutes les contradictions dans le camp majoritaire sont alors qualifiées de « couacs » par les médias : le président Copé se saisit de ce terme qu'il définit comme « *le pouvoir de dire non* » de la part des parlementaires de la majorité, pouvoir dont il affirme qu'il est « *tellement rare, tellement nouveau* »³.

¹ La Une du journal *Le Figaro* du 21 juin 2007 titre sur « L'hyperprésident », avec une photo de Nicolas Sarkozy recevant à l'Élysée, immédiatement après les élections législatives, tous « *les parlementaires de sa majorité* », devant lesquels il prononce « *un véritable discours de politique générale* » et affirme « *vouloir "agir sur tout"* ».

² Jean-François Copé, « Hyperprésident et hyperparlement », *Slate.fr*, 13 mars 2009.

³ *Un député, ça compte énormément*, op. cit. p. 134.

Jusqu'à quel point ce « pouvoir de dire non » est-il exercé et est-il vraiment si rare et si nouveau que cela ? Les deux précédents chapitres ont « planté le décor » du système politique de la V^e République, avec les institutions et les organisations partisans : on a vu comment l'ascension d'un pouvoir gouvernant structuré autour du chef de l'État et le renforcement de la discipline partisane par la dépendance accrue des parlementaires à leur parti conduisaient à ce « fait majoritaire » présidentialisé. Mais on a aussi montré que celui-ci ne s'imposait pas de façon mécanique et absolue : l'Assemblée nationale n'est pas un partenaire purement passif du pouvoir gouvernant et les parlementaires de la majorité ne sont pas des « pions » sans volonté propre. Pour rendre compte de la réalité du « fait majoritaire », il faut maintenant se tourner vers les activités législatives concrètes des députés – c'est-à-dire leurs activités liées à l'élaboration et l'adoption de la loi – pour vérifier comment et jusqu'à quel point le « fait majoritaire » s'impose à eux. Quelle est la cohésion de vote effective des groupes politiques à l'Assemblée nationale sous la V^e République, particulièrement celle des groupes majoritaires ? Comment ces derniers gèrent-ils vraiment les divergences de vote en leur sein ? Quels facteurs peuvent favoriser ou non la discipline partisane ? Quelle influence reste-t-il réellement aux députés dans la fabrication de la loi face au pouvoir gouvernant ?

Le présent chapitre donne des réponses à ces questions en analysant la cohésion partisane des groupes à l'Assemblée nationale – au cours de l'ensemble de la V^e République et plus spécialement pour les deux dernières majorités parlementaires – et la contribution propre des députés à la législation. À partir de 1958, la cohésion de vote des groupes parlementaires dominants se renforce et reste à des niveaux élevés mais différenciés selon les partis, même si les dissensions tendent à augmenter dans la période récente à mesure que les organisations et dirigeants politiques perdent en popularité (I). L'analyse comparée des deux dernières majorités parlementaires – l'UMP de 2007 à 2012 et le groupe socialiste de 2012 à 2017 – montre que les votes dissidents sont loin d'être négligeables mais sont néanmoins contenus par les groupes, davantage grâce aux mécanismes construisant la « loyauté partisane » qu'à des sanctions (II). Cependant, même si le Gouvernement domine très largement l'élaboration de la loi, il concède aux parlementaires – et donc à sa majorité – une capacité d'initiative au moins sur certains aspects législatifs, parfois « secondaires » ou « techniques » (III).

I. Les évolutions contrastées de la cohésion partisane

Grâce aux scrutins publics à l'Assemblée nationale et malgré les défis méthodologiques qu'ils posent, on peut établir le plus objectivement possible que la cohésion de vote des groupes se renforce après la I^{ère} législature et reste très importante malgré une remontée des dissensions dans la dernière période (A). La cohésion partisane suit des logiques et des évolutions très différenciées selon les familles politiques mais, dans tous les cas, la hausse continue de l'impopolarité des partis et surtout des gouvernants successifs semble être une raison importante de sa fragilisation (B).

A. Une cohésion de vote très élevée mais non absolue

La mesure de la cohésion partisane des groupes à l'Assemblée nationale dépend de l'évolution des modalités de vote des députés et de la présentation des résultats des scrutins, qui reflètent en partie l'avènement des phénomènes que l'on cherche à mesurer (1), et qui imposent des choix méthodologiques (2). Avec les données disponibles, on peut démontrer qu'un très haut niveau de cohésion partisane s'impose comme la norme des partis de gouvernement, même si on constate une légère hausse des dissensions dans la période récente (3).

1) Des scrutins publics aux procédures et présentations évolutives

La manifestation concrète du « fait majoritaire » est la répétition durable d'une majorité des votes des parlementaires en faveur d'une même politique – et cela passe par l'existence d'au moins un groupe majoritaire hautement cohésif. Bien sûr, la seule cohésion des votes ne dit pas tout du contenu des textes votés et des éventuels compromis passés au cours du processus législatif, ni de la « gravité » des votes divergents du point de vue des normes formelles ou informelles de la discipline partisane. De plus, les votes divergeant de la position du groupe sont la forme principale de transgression de la discipline partisane – que cette discipline attendue soit ou non codifiée comme telle dans des règles internes – mais il en existe d'autres : une « indiscipline » peut aussi résider dans une expression orale ou le dépôt de propositions ou d'amendements en décalage ou en contradiction avec l'orientation politique partisane⁴.

⁴ Dorothée Reigner, « Les formes de l'indiscipline partisane au Parlement », dans Frédéric Davansant, Agnès Louis, Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, op. cit., pp. 119-131.

Des votes différents sont néanmoins l'aboutissement le plus objectivable de divergences d'intérêts politiques dans un groupe – des « intérêts », encore une fois, pris au sens large, qu'ils soient idéologiques, électoraux ou autres. Ces actes matérialisent et expriment formellement des divisions internes et peuvent, en principe, avoir des conséquences concrètes sur les décisions parlementaires. Bref, la cohésion de vote des groupes politiques est évidemment un aspect crucial de la capacité des organisations partisanes à rallier des élus autour d'une position commune – et mesurer le mieux possible cette cohésion est nécessaire pour rendre compte de l'effectivité du « fait majoritaire » à l'Assemblée nationale.

L'analyse des scrutins parlementaires est une branche majeure des *legislative studies*, ayant développé différents indices de cohésion partisane⁵ pour observer l'effet des institutions sur les votes législatifs. Plus récemment, l'analyse spatiale positionne les élus d'une assemblée dans un espace multidimensionnel selon leurs votes, ces derniers étant supposés exprimer leurs préférences individuelles⁶. Utilisée notamment pour étudier le Congrès des États-Unis, cette dernière approche perd toutefois en pertinence lorsque la cohésion partisane est très forte et que les positionnements des partis s'expliquent principalement par une seule dimension – gauche-droite ou encore gouvernement-opposition – de sorte qu'elle ne donne guère de résultats intéressants pour la France⁷.

L'objectif poursuivi ici est plus basique : il est d'abord de mesurer au mieux le degré d'unité de vote des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale depuis l'établissement de la V^e République, complétant ainsi de précédents travaux ayant adopté la même démarche à partir de certaines législatures⁸ ou certains scrutins⁹, afin de dresser un constat aussi complet que possible pour toute l'histoire du régime. Parce que le caractère normativement « indiscipliné » d'un vote dépend de logiques intra-partisanes plus complexes, on s'en tient ici aux termes plus « neutres » de « cohésion de vote » pour décrire le rassemblement des membres d'un groupe sur une même position et, à l'inverse, de « dissension » et de votes « dissidents » ou « divergents » pour désigner les prises de position minoritaires distinctes dans un groupe.

L'analyse des scrutins parlementaires doit pouvoir s'appuyer sur une procédure – comme les *roll call votes*, c'est-à-dire les votes par appel nominal – permettant l'enregistrement et la publication des votes personnels des élus : c'est le cas des *scrutins publics* pour

⁵ Un pionnier en la matière étant Stuart A. Rice, "The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement", *Political Science Quarterly*, 40 (1), 1927, pp. 60-72.

⁶ Jean-François Godbout, Florence Vallée-Dubois, « L'analyse des scrutins parlementaires » art. cit.

⁷ *Ibid.*

⁸ Nicolas Sauger, "Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament", art. cit.

⁹ Jean-François Godbout, Martial Foucault, "French legislative voting in the Fifth Republic", art. cit.

l'Assemblée nationale¹⁰. En-dehors des désignations de personnes – comme l'élection du Président de l'Assemblée – qui ont lieu au scrutin secret, tous les votes sont formellement publics et chaque votant doit manifester ouvertement sa position. La procédure par défaut est celle du vote à main levée ou, en cas de doute, par assis et levé¹¹ : les voix sont comptées par le président de séance qui proclame l'issue du vote, mais les résultats détaillés ne sont alors pas enregistrés ; ils ne peuvent donc être utilisés dans cette étude.

La procédure de scrutin public¹² peut être décidée par le président de séance ou demandée par le Gouvernement, la commission saisie au fond ou un président de groupe ou son délégataire. Le scrutin public est également de droit chaque fois que la Constitution exige une majorité qualifiée et pour les scrutins engageant la responsabilité du Gouvernement selon l'article 49 ou sur une déclaration gouvernementale en vertu de l'article 50-1. Depuis décembre 1959, les scrutins publics se tiennent par procédure électronique¹³, grâce aux boîtiers personnels installés au pupitre de chaque député en salle des séances ; cependant, lorsque le scrutin public est de droit, il se tient sous forme de scrutin à la tribune et dans les salles voisines de l'hémicycle, par bulletins de vote, avec appel nominal des députés.

Lors d'un scrutin, les députés votants ont le choix entre trois positions : « pour », « contre » ou « abstention volontaire » – cette dernière option étant distincte du fait de ne pas prendre part au vote. Lorsque la majorité simple est requise, la question mise aux voix ne peut être adoptée qu'avec une stricte majorité de votes « pour » sur les votes « contre », mais est rejetée en cas d'égalité¹⁴ ; les majorités qualifiées sont calculées par rapport à l'ensemble des sièges pourvus. L'issue du vote est proclamée par le président de séance, énonçant « L'Assemblée a adopté » ou « n'a pas adopté » ; le résultat détaillé est ensuite affiché à l'entrée de la salle des séances, puis publié au *Journal officiel*, en annexe du compte rendu, et, depuis la XI^e législature en 1997, sur le site Internet officiel de l'Assemblée.

Les résultats d'un scrutin public, une fois proclamés, sont en principe considérés comme acquis et aucune rectification n'est admise, même s'il arrive, en de très rares occasions, que le président de séance, face à une contestation insistante et des doutes sur la régularité des votes, procède immédiatement à un nouveau scrutin public sur la même question. Surtout, il existe des « mises au point » de la part de députés qui contestent le vote qui leur est attribué et

¹⁰ Sur les procédures de vote, voir « Fiche de synthèse n°44 : les votes à l'Assemblée nationale », sur le site Internet officiel de la chambre (<https://www2.assemblee-nationale.fr/>).

¹¹ Article 64 du RAN.

¹² Article 65 du RAN.

¹³ Sur l'histoire de la procédure, voir Jonathan Chibois, « Le vote électronique à l'Assemblée. Prévenir et contenir la panne en République », *Techniques & Culture* [en ligne], suppléments au n°72, 2019.

¹⁴ Article 68 RAN.

affirment publiquement avoir voulu voter autrement : initialement, ces mises au point sont faites par les députés concernés, ou un membre de leur groupe, pendant une séance plénière, pour demander au président d'en prendre acte et afin qu'elles figurent au procès-verbal. À partir de la VI^e législature en 1978, les mises au point sont publiées dans l'annexe, à la suite du résultat du scrutin concerné ou de scrutins ultérieurs.

Plus généralement, la présentation des résultats détaillés des scrutins publics connaît une évolution notable en 1981. Jusqu'à cette année-là, l'annexe au procès-verbal présente le résultat de chaque scrutin suivi de la liste nominale intégrale des députés selon chaque position de vote. Initialement, la présentation ne contient que cette liste brute, sans préciser la répartition des votes groupe par groupe. Nouveauté au début de la VII^e législature : à partir du scrutin public n°48, le 9 septembre 1981, la liste exhaustive des députés est désormais accompagnée d'une « analyse du scrutin », laquelle présente la répartition des votes au sein des différents groupes politiques et parmi les députés non-inscrits (Image 4.1). Pour chaque groupe, lorsque des députés votent différemment de la majorité de ses membres, leurs noms sont précisés à la suite de la position de vote correspondante.

Image 4.1. Analyse d'un scrutin public dans l'annexe au procès-verbal. Cette analyse du scrutin public n° 60 de la VII^e législature, sur l'ensemble du projet de loi portant abolition de la peine de mort, provient du compte rendu intégral de la 2^e séance du vendredi 18 septembre 1981, *Journal officiel de la République française*, N° 28 A.N. (C.R.) du samedi 19 septembre 1981, p. 1229. L'analyse du scrutin suit la liste nominative intégrale des députés selon leur vote.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste et apparentés (286) :

Pour : 283 ;
Non-votants : 3 : MM. Houteer, Jalton, Mermaz (président).

Groupe R. P. R. et apparentés (88) :

Pour : 11 : MM. Barnier, Bas (Pierre), Bergelin, Chirac, Fillon, (François), Gascher, Mme Harcourt (Florence d'), Narquin, Noir, Pinte, Séguin ;
Contre : 73 ;
Abstentions volontaires : 4 : MM. Couve de Murville, Dassault, Delatre, Murette.

Groupe U. D. F. et apparentés (62) :

Pour : 20 : MM. Barrot, Blanc (Jacques), Bouvard, Briane (Jean), Daillet, Delfosse, Douset, Durand (Adrien), Esdras, Fuchs Genwin, Hamel, Koehl, Méhaignerie, Rossinot, Sablé, Seitlinger, Soisson, Stasi, Stirn ;
Contre : 38 ;
Abstentions volontaires : 2 : MM. Mestre, Ornano (Michel d') ;
Non-votant : 1 : M. Rigaud ;
Excusé : 1 : M. Caro.

Groupe communiste et apparenté (44) :

Pour : 44.

Non-inscrits (11) :

Pour : 5 : MM. Giovannelli, Hory, Hunault, Patriat, (François), Zeller ;
Contre : 6 : MM. Audinot, Branger, Fontaine, Juventin, Royer, Sergheraert.

Cette évolution est extrêmement significative : avec un certain retard, le compte rendu *consacre symboliquement* le phénomène partisan et le « fait majoritaire », devenus la règle. Non seulement la répartition des votes groupe par groupe est désormais une donnée pertinente à publier au *Journal officiel*, mais plus encore, le fait pour un député de voter autrement que la majorité de son groupe est clairement présenté comme étant une exception, presque une anomalie, en tout cas quelque chose qui mérite d'être relevé, alors que les autres membres du groupe sont agrégés indistinctement. Cette nouvelle présentation facilite considérablement le travail du chercheur pour recenser les votes dissidents – avec ce biais que l'on mesure d'autant plus facilement la cohésion partisane à partir du moment même où elle est si profondément rentrée dans les mœurs parlementaires qu'elle est *enregistrée par l'institution elle-même*¹⁵.

Les modalités des scrutins publics – et, par la même occasion, la présentation de leurs résultats – connaissent une évolution notable en 1993. Jusqu'à cette date, en contradiction avec l'article 27 de la Constitution qui limite les délégations de vote à une seule par personne, les groupes politiques peuvent faire voter l'ensemble de leurs députés, y compris les absents, grâce aux clefs donnant accès aux boîtiers électroniques individuels, de sorte que la quasi-totalité des membres de l'Assemblée peuvent être comptabilisés comme votants à chaque scrutin, même lorsque la plupart sont absents de la salle des séances¹⁶. À partir du scrutin n°138 du 28 septembre 1993 au début de la X^e législature, la limitation à une délégation par personne est strictement appliquée et le nombre moyen de votants baisse drastiquement¹⁷.

L'Assemblée nationale instaure à cette occasion la procédure des « scrutins solennels », inscrite dans son règlement en janvier 1994¹⁸ : cela consiste à programmer un scrutin public, jugé d'une importance particulière, à un moment de forte présence des députés, généralement le mardi et parfois le mercredi après-midi, après la séance des questions d'actualité au Gouvernement. Cette procédure est très souvent utilisée – mais pas systématiquement – lorsque les députés doivent se prononcer sur l'ensemble d'un texte, au moins en première lecture. Dans ce cas, après examen de tous les articles et tous les amendements, le vote sur le texte issu des

¹⁵ Il est d'ailleurs très remarquable que cette évolution n'arrive que bien plus tardivement au Sénat : ce n'est qu'à partir de la session ordinaire de 1992-1993 qu'une « analyse du scrutin » groupe par groupe figure en annexe du procès-verbal avec le résultat de chaque scrutin public. Cela reflète vraisemblablement une résistance « culturelle » plus forte de la « haute assemblée » à reconnaître le phénomène partisan en son sein, au nom d'un idéal délibératif qui dépasserait les clivages, même si cela mériterait d'y consacrer une étude pour en vérifier la réalité concrète.

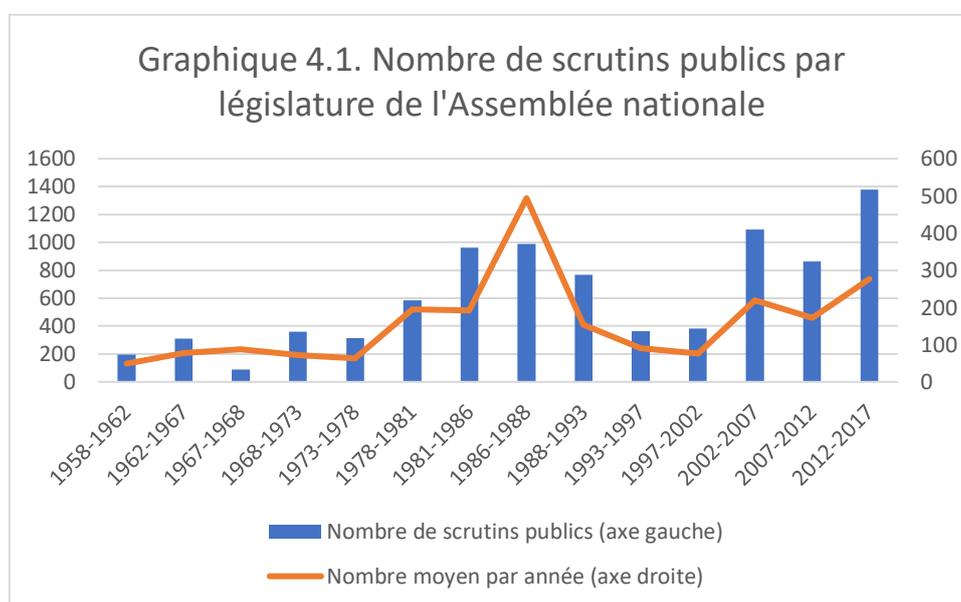
¹⁶ « *Il se dit parfois, en plaisantant à moitié, que le nombre de votants était alors proportionnel à l'état de forme physique de l'élu de permanence ce jour-là* », écrivent Julien Boelaert, Sébastien Michon, Étienne Ollion, *Métier : député*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁷ C'est à partir de ce moment-là que la présence physique effective des députés en séance et le bon « couplage » d'un mandataire avec un député absent – pour que le vote du premier entraîne automatiquement le vote du second – deviennent des enjeux particulièrement sensibles pour les groupes – en premier lieu pour le groupe majoritaire.

¹⁸ Article 65-1 du RAN.

délibérations de l'Assemblée n'a pas lieu immédiatement, comme c'est le cas auparavant, mais est reporté à la date prévue pour le vote solennel.

En même temps que ce changement de procédure, la présentation des résultats dans l'annexe au procès-verbal – et bientôt sur le site Internet de l'Assemblée – évolue de nouveau : la liste nominale exhaustive des députés selon la position de vote disparaît, au profit de la seule analyse du scrutin groupe par groupe ; pour les scrutins publics ordinaires, l'analyse du scrutin n'indique toujours que les noms des députés dont le vote est différent de celui de la majorité des membres de leur groupe respectif, de sorte qu'il n'est alors pas possible de connaître le nom de tous les votants ; c'est uniquement pour les scrutins publics solennels et à la tribune ou dans les salles voisines que les noms de tous les votants sont publiés. La pratique est modifiée à partir d'avril 2014 sous la XIV^e législature et les noms de tous les votants sont désormais publiés pour tous les scrutins. De plus, pour les scrutins publics ordinaires, les possibilités de délégation sont strictement limitées aux conditions prévues par l'ordonnance du 17 novembre 1958¹⁹.



Le nombre de scrutins publics par législature varie considérablement, la tendance depuis 2002 étant à une augmentation massive (Graphique 4.1). En-dehors des matières pour lesquelles il est de droit, et des votes portant sur l'ensemble d'un texte, pour lesquels il est de coutume au moins en première lecture, le recours aux scrutins publics dans les débats, pour des votes sur des amendements et des articles, dépend principalement des demandes faites par le

¹⁹ Maladie, accident ou événement familial grave, mission temporaire confiée par le Gouvernement, participation aux travaux des assemblées internationales, absence de la métropole en cas de session extraordinaire, ou autre cas de force majeure apprécié par le Bureau de l'Assemblée.

Gouvernement, les commissions et surtout par les groupes. La demande peut être motivée par la volonté de démontrer publiquement l'unité de son groupe ou la division des autres, de forcer les députés à prendre une position et à devoir l'assumer. Elle est aussi beaucoup utilisée comme un moyen d'obstruction pour ralentir les débats, malgré la rapidité du vote électronique, car le règlement impose cinq minutes au moins entre l'annonce et l'ouverture d'un scrutin public²⁰.

Signe de la conflictualité des débats et de l'inflation législative, le nombre de scrutins publics augmente fortement dès 1978 et surtout après l'alternance de 1981. La VIII^e législature de 1986-1988, avec sa majorité de droite très étroite – de trois sièges avec six élus non-inscrits – que les socialistes mettent à l'épreuve, détient, jusqu'en 2017, la plus grande moyenne de scrutins publics, presque un millier sur deux ans. Après une baisse, le nombre tend à augmenter de nouveau à partir de 2002, la XIV^e législature atteignant 1 380 scrutins publics. Tous ces records sont très largement battus par la XV^e législature élue en 2017, qui dépasse les 2 500 scrutins publics en février 2020.

2) Choix méthodologiques de mesure de la cohésion partisane

Au regard des évolutions des modalités de votes des parlementaires et de présentation des résultats, l'utilisation des scrutins publics pour mesurer la cohésion et la dissension des groupes politiques des législatures successives de l'Assemblée nationale impose des choix méthodologiques. La démarche est la suivante : pour le plus grand nombre de scrutins publics de chaque législature, compter, dans chaque groupe, les votes différents de la majorité du groupe, parmi les trois options proposées – « pour », « contre » et « abstention volontaire » – et rapporter ces votes à l'ensemble des effectifs du groupe au moment du scrutin concerné, pour ensuite faire la moyenne de la cohésion de vote de chaque groupe au cours du mandat. Tous ces choix demandent une explication.

La première question qui se pose est la sélection des scrutins. Retenir tous les scrutins publics ne va pas forcément de soi, en raison de la grande variation de leur nombre d'une législature à l'autre. Elle peut avoir des effets sur la dissension moyenne observée dans chaque groupe : une forte augmentation du nombre de scrutins publics pourrait faire baisser la dissension moyenne, puisque les scrutins suscitant des dissensions seraient alors « noyés »

²⁰ L'annonce d'un scrutin public est diffusée par une sonnerie dans tous les bâtiments de l'Assemblée abritant les bureaux des députés. Lors de mes premières semaines de collaborateur parlementaire en février 2013, pendant les débats sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, mes journées sont rythmées en permanence par les sonneries successives annonçant les scrutins publics demandés par le groupe UMP.

parmi les autres, par exemple lorsque l'opposition, lors de la VIII^e législature entre 1986 et 1988, demande en permanence des scrutins publics pour ralentir la majorité et faire pression sur elle en raison de sa très faible supériorité numérique.

On ne peut cependant être totalement sûr de la nature et de l'ampleur des « biais » provoqués par les variations du nombre de scrutins. Il est aussi possible, à l'inverse, lorsqu'ils sont moins nombreux au cours d'une législature, que des dissensions majeures soient invisibilisées car exprimées lors de votes à main levée. Une augmentation du nombre de scrutins publics est un reflet de la conflictualité et de l'intensité des débats au cours d'une législature, mettant à l'épreuve publiquement la cohésion des groupes, permettant ainsi de l'apprécier avec d'autant plus de précisions, et ce fait est aussi intéressant à prendre en compte. D'où l'intérêt de retenir le maximum de scrutins publics pour chaque législature.

On peut toutefois se demander s'il est pertinent d'agréger des votes sur des questions très diverses et donc à la portée politique très inégale. En effet, les scrutins publics peuvent porter sur une déclaration du Gouvernement engageant ou non sa responsabilité, sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi, sur un article ou un amendement, sur une motion de procédure mettant fin à la discussion d'un texte dès le début de son examen, ou encore, plus rarement, sur des questions de procédure liées à l'ordre du jour ou à la constitution d'une commission spéciale ou d'enquête.

Il n'existe cependant pas de critère objectif infaillible pour juger de l'importance politique d'un scrutin public : un seul article ou un seul amendement peut représenter de très forts enjeux, les votes sur les motions de procédure ou sur l'ordre du jour ont des conséquences concrètes sur le déroulement du processus législatif. On peut néanmoins établir une classification de base en distinguant ce que j'appelle ici les « scrutins complets », à savoir les scrutins portant sur une déclaration du Gouvernement ou sur l'ensemble d'un texte législatif ; ce qui recouvre entièrement, mais non exclusivement, les votes prenant la forme, au moins pour les textes en première lecture, d'un « scrutin solennel » à partir de 1993, voire d'un scrutin à la tribune et dans les salles voisines de la salle des séances.

Même si les projets et les propositions de loi sont d'inégale importance, même si les déclarations du Gouvernement soumises au vote des députés sont de différentes natures et n'engagent pas forcément sa responsabilité, ces « scrutins complets » sont néanmoins les plus « généraux » mais aussi les plus « visibles », ceux qui concentrent la plus grande valeur symbolique, et ce sont aussi ceux, même avant 1993 et l'instauration des « scrutins solennels », pour lesquels les députés sont susceptibles d'être les plus nombreux à être présents. Pour toutes

ces raisons, ce sont ces scrutins qui rencontrent généralement le plus grand nombre de votes dissidents en moyenne dans les groupes.

Pour calculer les dissensions, ont été pris en compte les votes de l'ensemble des députés membres et apparentés de chaque groupe au moment du scrutin concerné. Bien sûr, on l'a vu, un groupe peut n'être pas composé de députés d'un seul parti, mais accueillir des partis partenaires – comme c'est plusieurs fois le cas des radicaux de gauche auprès du groupe du PS – voire être un groupe « technique » entre partis différents ; il peut aussi abriter, surtout parmi ses membres « apparentés », des élus non-encartés. Or, les parlementaires non-membres du parti principal du groupe ont généralement une plus grande autonomie politique et sont donc plus susceptibles d'émettre des votes divergents. On pourrait théoriquement affiner la mesure de la cohésion en ne retenant que les députés membres d'un même parti, mais outre que cela serait infiniment plus laborieux, il reste pertinent de prendre en compte cette réalité politique du caractère parfois composite des groupes parlementaires, et les effets que cela peut avoir sur leur cohésion tels qu'ils sont constitués.

Une autre question qui se pose est celle des changements de groupe effectués par certains députés en cours de législature. Le vote de chaque élu n'est considéré que par rapport au groupe qui est le sien au moment du scrutin concerné : cela ne permet pas de prendre en compte les éventuelles défections comme des dissensions, alors même qu'un groupe pourrait rester cohésif mais au prix d'une diminution massive de ses effectifs. Toutefois, la cohésion d'un groupe et la permanence de ses effectifs sont deux questions distinctes : il est important de prendre en compte les éventuelles évolutions des équilibres entre les groupes, mais la cohésion de chacun doit être mesurée en fonction des parlementaires qui en sont effectivement membres ou apparentés, et non en tenant compte des votes de ceux qui l'auraient quitté et qui, par définition, ne sont de toute façon plus concernés par la loyauté partisane.

Le choix retenu est de considérer comme un vote dissident toute position de vote différente de la majorité du groupe parmi les trois options proposées entre le vote « pour », le vote « contre » et l'abstention volontaire. Cela signifie donc que l'on prend en compte cette troisième option comme une dissension à part entière : s'abstenir volontairement, lorsque le groupe vote « pour » ou « contre », est bien une prise de position divergente, même si elle est moins « frontale » qu'un vote opposé. Certes, une abstention volontaire prend moins le risque de faire basculer l'issue du vote – tandis qu'un vote contraire, « pour » ou « contre », vient renforcer la position adverse en plus d'affaiblir la position du groupe – mais, elle prive tout de même le groupe d'un suffrage et, surtout, elle le revendique ouvertement. Comme on l'a vu à

propos des abstentions des « frondeurs » socialistes sur les lois budgétaires ou des déclarations de politique générale, une « abstention » peut avoir un poids symbolique réel.

On a décidé en revanche de ne pas tenir compte de la non-participation à un vote comme constituant une dissension vis-à-vis de la position majoritaire du groupe. Ce choix peut se discuter, car le fait de ne pas prendre part à un vote – ou encore, selon l’expression consacrée, « d’aller aux toilettes » pendant un scrutin – peut être un acte délibéré de la part d’un parlementaire, pour ne pas avoir à prendre position publiquement, et commettre de la sorte l’équivalent d’une abstention volontaire, plus discrète car non enregistrée comme telle. Néanmoins, à partir de 1993 et la stricte limitation à une délégation de vote par personne, les non-participations aux votes de députés absents sont plus banales ; et il est de toute façon matériellement impossible d’identifier les non-votants entre 1993 et 2014.

La question se pose davantage pour les scrutins avant 1993, lorsque les groupes peuvent faire voter tous leurs députés grâce aux clefs de leurs boîtiers : les non-votants sont alors beaucoup plus facilement identifiables et leur choix de ne pas laisser leur clef au groupe peut raisonnablement être interprété comme une dissidence choisie. Reste néanmoins qu’on ne peut avoir la certitude qu’une non-participation soit vraiment une position dissidente plutôt qu’une « simple » absence : les élus présents peuvent ne pas avoir pris la peine d’utiliser toutes les clefs de tous les boîtiers, ou un député peut avoir conservé sa clef en prévision d’un scrutin spécifique mais sans intention de diverger de son groupe pour tous les scrutins pendant lesquels il est absent. En tout état de cause, la non-participation au vote ne peut être purement et simplement assimilée à une abstention volontaire revendiquée comme telle.

Un autre dilemme important : faut-il calculer la dissension en rapportant les votes dissidents à l’ensemble des votants du groupe ou à l’ensemble des membres du groupe au moment du scrutin ? À défaut de comptabiliser les non-votants comme des dissidents, le premier choix permettrait au moins de tenir compte de la mobilisation différenciée des députés d’un groupe. Ce serait cependant sans grande pertinence avant 1993 : dès lors que les groupes peuvent faire voter en masse les absents, le nombre de votants ne dit rien de leur mobilisation réelle. La question ne se pose réellement qu’après 1993, lorsque le nombre de votants dépend du nombre de personnes effectivement présentes en séance, de sorte que ce nombre est souvent beaucoup plus faible pour les scrutins publics ordinaires et non solennels.

Pour ces scrutins, rapporter les votes dissidents au nombre de votants peut conduire à surestimer la dissension dans un groupe : lorsque peu de députés sont présents, une poignée seulement d’élus exprimant une position différente peuvent représenter bien plus que leur proportion réelle dans le groupe. Rapporter les votes dissidents au nombre total de membres du

groupe peut conduire à l'inverse à sous-estimer la dissension : cela revient à considérer tous les absents comme des « non-dissidents », alors même qu'il est possible que certains d'entre eux, s'ils avaient été présents, auraient voté différemment du groupe.

Aucune des deux solutions n'est totalement satisfaisante, et l'idéal est bien sûr de faire les deux calculs. Pour éviter d'encombrer la présentation des résultats, on ne retiendra cependant que la dissension rapportée à l'ensemble des membres du groupes et non aux seuls votants. En effet, ce choix permet de rendre aussi comparables que possible les législatures avant 1993, quand les groupes peuvent faire voter tous les absents, et après 1993, quand ils ne le peuvent plus. La cohésion ainsi calculée est une cohésion en quelque sorte « par défaut », mais il est intéressant de connaître la proportion de députés d'un groupe qui viennent *effectivement* prendre part à un scrutin pour voter différemment de leur groupe.

Enfin, se pose la question des « mises au point » effectuées par des députés après la publication des résultats d'un scrutin, faisant savoir qu'ils souhaitaient voter autrement que ce qui a été publié. Lors des premières législatures, de telles demandes sont souvent formulées en arguant d'une erreur de la machine à voter. Une mise au point peut également être faite à la suite d'une étourderie d'un député, ayant manqué d'attention ou voté dans la précipitation sur le mauvais bouton ; il peut arriver aussi qu'une délégation soit établie par le groupe d'un député, sachant qu'il serait absent, alors même qu'il comptait voter différemment. Bref, les mises au point peuvent souvent être de bonne foi et pointer d'authentiques erreurs.

Certes, il n'est cependant pas impossible qu'un parlementaire vote dans un sens, puis effectue une mise au point dans un autre sens sous la pression de son groupe, ou encore pour commettre un acte politique délibérément ambiguë. Néanmoins, faute de pouvoir distinguer avec certitude les mises au point sincères ou stratégiques, le plus pertinent est de les prendre en compte dans la mesure du possible : même si le résultat d'un scrutin est en principe considéré comme acquis et ne peut être rectifié – et que des erreurs, même de bonne foi, pourraient avoir des conséquences sur son issue – la cohésion partisane telle qu'on cherche à la mesurer ici mérite de prendre en compte les dissensions *intentionnelles* et non de simples erreurs humaines.

Une fois établis ces choix méthodologiques, il reste les problèmes pratiques de la collecte des données : comme on l'a vu, les votes dissidents sont beaucoup plus repérables à partir de septembre 1981, lorsque le procès-verbal lui-même les relève. C'est pourquoi j'ai recensé tous les votes divergents dans chaque groupe pour *tous les scrutins publics* à partir du n°48 de la VII^e législature en 1981 et jusqu'à la fin de la XIV^e législature en 2017²¹, en prenant

²¹ Pour les scrutins entre 1993 et 2016, j'ai bénéficié de l'aide précieuse de données collectées par Julien Boelaert et Étienne Ollion, que je remercie chaleureusement, pour l'atelier de recherche « Dans l'ombre de la loi ».

en compte à chaque fois les mises au point effectuées par les députés et, le cas échéant, ai rectifié les données en conséquence.

Pour les six premières législatures, de 1958 à 1981, et pour le début de la VII^e de juin à septembre 1981, je me suis initialement contenté de faire l'analyse groupe par groupe pour les seuls scrutins engageant la responsabilité du Gouvernement, portant sur des lois budgétaires, initiales ou rectificatives, et sur des lois constitutionnelles. Par la suite, j'ai bénéficié des données de Jean-François Godbout²² portant sur tous les scrutins solennels ou équivalents, de toutes les législatures ; avant 1993, cela correspond à la quasi-totalité des scrutins complets. Autant que possible, ces données ont été complétées et corrigées par mes soins, en particulier pour tenir compte des changements de groupe des députés au cours d'une législature.

En revanche, ces données-là ne prennent pas en compte les éventuelles mises au point des députés. Jusqu'en 1978, elles sont de toute façon très difficiles à recenser, puisqu'elles ne figurent pas en annexe du procès-verbal avec les résultats des scrutins mais doivent être recherchés dans les comptes rendus des débats. C'est pourquoi on se résigne, pour cette période-là, à ne pas prendre en compte les mises au point, de sorte que la mesure de la cohésion de vote peut prendre en compte quelques dissensions marginales non-intentionnelles.

En résumé, les données que j'utilise pour mesurer la cohésion de vote des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale de toutes les législatures sont inégalement complètes selon deux périodes distinctes : de la I^{ère} à la VI^e législature, entre 1958 et 1981, les données portent sur presque tous les scrutins complets seulement ; de la VII^e législature – à l'exception des scrutins publics n°2 à 47 – à la XIV^e législature, entre 1981 à 2017, elles portent sur la totalité des scrutins publics.

Une fois calculée, pour chaque scrutin retenu, la proportion de votes divergents dans chaque groupe par rapport à l'ensemble de ses membres et apparentés, la moyenne est faite de la dissension de vote pour tous les scrutins utilisés de la législature. Le plus connu des indices de cohésion partisane est l'indice de Rice²³ : il est obtenu par la valeur absolue de la différence entre le pourcentage de « oui » et de « non » dans un parti lors d'un vote ; il est donc égal à 1 lorsqu'un parti est totalement uni et égal à 0 lorsqu'il est coupé en deux moitiés égales. Son principal défaut est d'être sensible à la taille des effectifs partisans, mais il permet de décrire rapidement le degré d'unité de vote d'un groupe.

²² Ce sont les données utilisées dans l'article de Jean-François Godbout et Martial Foucault, "French legislative voting in the Fifth Republic", art. cit. Je remercie chaleureusement le professeur Godbout pour avoir accepté de partager avec moi ses données.

²³ "The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement", art. cit.

J'utilise ici une version « adaptée » de l'indice de Rice comme indice de cohésion, conformément aux choix méthodologiques effectués, en soustrayant la proportion de dissidents dans un groupe de la proportion de « non-dissidents ». Puisqu'il existe trois options de vote, l'indice de cohésion peut être inférieur à 0 et descendre jusqu'à -0,33 si un groupe est divisé en trois parts égales, entre le vote « pour », le vote « contre » et l'abstention volontaire. La moyenne des indices d'un groupe pour tous les scrutins retenus donne son indice de cohésion pour la législature.

Pour chaque tableau montrant les résultats d'une législature, les groupes sont indiqués par ordre décroissant de taille, en indiquant la proportion de l'Assemblée nationale que chaque groupe représente *au moment de sa formation* ; le total n'est pas égal à 100%, puisque les non-inscrits ne sont pas pris en compte, mais aussi que certains groupes se forment ou se déforment en cours de mandat, ce qui est alors précisé dans la légende du tableau. Les groupes appartenant à la majorité parlementaire sont soulignés, même si cette notion, surtout dans les premières législatures, n'est pas toujours évidente ni stable ; sont retenus comme appartenant à la coalition majoritaire les groupes dont la majorité des membres votent la confiance et les lois budgétaires du Gouvernement pendant *au moins la majorité de la législature*.

3) La généralisation massive d'une forte cohésion de vote

La mesure de la cohésion de vote des groupes parlementaires, même limitée, pour les six premières législatures, aux seuls scrutins complets, met clairement en évidence l'avènement du « fait majoritaire » et démontre qu'un haut niveau de cohésion partisane s'est imposé progressivement – mais néanmoins rapidement – comme la norme à l'Assemblée nationale, au moins pour les principaux groupes politiques des partis de gouvernement, tandis que les groupes les plus divisés sont progressivement marginalisés, au fur et à mesure de la bipolarisation du système partisan parlementaire, jusqu'à disparaître ou intégrer l'un des « pôles » très cohésifs qui se font face. Les dissensions ne disparaissent toutefois jamais totalement et connaissent même, dans la période récente, une légère remontée.

La I^{ère} législature, élue en novembre 1958 et dissoute en octobre 1962, apparaît belle et bien comme ce que l'on a décrit au deuxième chapitre : une législature « de transition » au cours de laquelle le phénomène de cohésion partisane et de « fait majoritaire » est déjà en germe, mais où les logiques parlementaires antérieures n'ont pas disparu (Tableau 4.1). Elle est la législature pour laquelle il est le plus délicat d'identifier les groupes de « la majorité » – au point que cela constitue pratiquement un anachronisme pour certains d'entre eux : si l'UNR est le premier

soutien des gouvernements nommés par le général de Gaulle, les autres groupes qui, au moins pendant la majeure partie du mandat, participent au gouvernement, ne se considèrent pas pour autant liés par une quelconque exigence de « discipline majoritaire ».

Tableau 4.1. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la 1^{ère} législature de l'Assemblée nationale (1958-1962)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
UNR	35,8%	0,959	1,10%	0,94%	2,04%
IPAS	20,3%	0,511	18,21%	6,24%	24,45%
EAS/RNUR	11,5%	0,722	10,56%	3,34%	13,89%
RPCD	11,1%	0,722	10,72%	3,20%	13,92%
SOC	8,2%	0,988	0,35%	0,24%	0,59%
FANI/ED	6,9%	0,705	11,55%	3,20%	14,75%

Nombre de scrutins publics utilisés = 45

UNR : Union pour la nouvelle République. IPAS : Indépendants et paysans d'action sociale. EAS/RNUR : Élus d'Algérie et du Sahara, puis Regroupement national pour l'Unité de la République (dissout le 03/07/1962). RPCD : Républicains populaires et centre démocratique. SOC : Groupe socialiste. FANI/ED : Formation administrative des non-inscrits, puis Entente démocratique.

Le groupe UNR est le noyau dur de la « majorité gouvernementale » dont la cohésion est extrêmement élevée par rapport à ses partenaires, avec un indice supérieur à 0,95. Il est vrai que plus d'une vingtaine de ses membres le quittent, notamment à mesure que les intentions du général de Gaulle vis-à-vis de l'Algérie se clarifient. Pour autant, la proportion de membres de l'Assemblée qu'il englobe ne descend jamais en-dessous de 35%, car le nombre de députés diminue également au cours de la législature, au fil de la décolonisation²⁴. Néanmoins, 35% des députés n'est pas une majorité suffisante ; or le groupe IPAS du CNIP, le deuxième groupe le plus important, est un allié particulièrement turbulent et divisé, avec un indice de cohésion à peine supérieur à 0,5 ; les chrétiens-démocrates MRP du groupe RPCD et les élus algériens du RNUR n'atteignent dans les deux cas que 0,722 d'indice de cohésion.

Opposant sans ambivalence au Gouvernement, le groupe socialiste est de très loin le plus cohésif de tous les groupes ; les communistes, qui ne sont pas assez nombreux pour former un groupe, siègent comme non-inscrits et leur cohésion n'est pas mesurée, mais il est vraisemblable qu'elle atteint des proportions au moins similaires. L'Entente démocratique, qui

²⁴ Le mandat provisoire de 23 députés d'anciennes colonies françaises s'achève dès le 15 juillet 1959, et le mandat des presque 70 députés des départements algériens prend évidemment fin le 3 juillet 1962.

rassemble le centre-gauche et la gauche hors-PCF et hors-SFIO – principalement le Parti radical et l’UDSR – se range dès l’année 1959 dans l’opposition au Gouvernement, mais sa cohésion est bien plus faible, à peine supérieure à 0,7.

Tableau 4.2. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la II^e législature de l'Assemblée nationale (1962-1967)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
UNR-UDT	48,3%	0,974	0,43%	0,88%	1,31%
SOC	13,7%	0,996	0,17%	0,02%	0,19%
CD	11,4%	0,653	12,26%	5,10%	17,37%
COM	8,5%	0,996	0,16%	0,04%	0,20%
RD	8,1%	0,787	3,35%	7,28%	10,63%
RI	7,3%	0,869	2,73%	3,83%	6,56%

Nombre de scrutins publics utilisés = 62

UNR-UDT : Union pour la nouvelle République et Union démocratique du travail. SOC : Groupe socialiste. CD : Centre démocratique. COM : Groupe communiste. RD : Rassemblement démocratique. RI : Républicains indépendants.

La situation évolue sensiblement vers davantage de stabilité et de cohésion des groupes, dès la II^e législature de 1962-1967 (Tableau 4.2). Le groupe gaulliste représente désormais à lui seul presque la moitié de l’Assemblée nationale, et sa cohésion, déjà élevée auparavant, se renforce encore, dépassant 0,97. Son unique allié, le petit groupe des Républicains indépendants, est aussi nettement plus soudé que les précédents partenaires du pouvoir, même si sa cohésion est inférieure à 0,9. Les plus soudés, de loin, sont toujours les socialistes et – on peut désormais le vérifier – les communistes. Les plus divisés sont les deux groupes « centristes », situés entre la majorité gouvernementale et la gauche communiste et socialiste, le Centre démocratique au centre-droit et le Rassemblement démocratique au centre-gauche : soutenant ou contestant la politique gouvernementale au cas par cas, leurs membres divergent régulièrement et leur cohésion se situe respectivement à 0,653 et 0,787.

Les législatures suivantes poursuivent les mêmes transformations : la forte cohésion des groupes devient la règle et non plus l’exception. Le « centre d’opposition », dont les parlementaires restent les moins cohésifs, est progressivement marginalisé et écrasé par le processus de bipolarisation ; il subsiste sous la III^e et la IV^e législatures avec le groupe PDM, le seul dont la cohésion est alors inférieure à 0,9 mais tout de même supérieure à 0,8 (Tableaux 4.3 et 4.4 en annexes). À gauche, les groupes socialiste et communiste sont d’une cohésion

parfaite ou presque parfaite ; mais à droite, le mouvement gaulliste et, dans une moindre mesure, ses partenaires républicains indépendants, sont aussi très soudés.

Tableau 4.5. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la V^e législature de l'Assemblée nationale (1973-1978)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
UDR/RPR	37,3%	0,936	2,07%	1,11%	3,18%
PSRG	20,8%	0,997	0,08%	0,06%	0,13%
COM	14,9%	1,000	0,00%	0,02%	0,02%
RI/R	11,2%	0,957	1,22%	0,93%	2,16%
RCDS	10,8%	0,927	2,47%	1,17%	3,64%
RDS	6,9%	0,790	5,88%	4,62%	10,50%
UC	6,1%	0,951	0,25%	2,22%	2,46%

Nombre de scrutins publics utilisés = 85

UDR/RPR : Union des démocrates pour la République, puis Rassemblement pour la République. PSRG : Parti socialiste et radicaux de gauche. COM : Groupe communiste. RI/R : Républicains indépendants, puis groupe républicain. RCDS : Réformateurs, centristes et démocrates sociaux (créé le 10/07/1974). RDS : Réformateurs démocrates sociaux (dissout le 10/07/1974). UC : Union centriste (dissout le 10/07/1974).

La V^e législature, qui commence sous le septennat inachevé de Georges Pompidou et se poursuit au début de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, ressemble, elle aussi, à une législature de transition, cette fois vers la future « quadrille bipolaire » (Tableau 4.5). Le groupe RDS, dernier vestige du centrisme d'opposition, et dont la cohésion, pendant son année d'existence, est sensiblement plus faible que tous les autres (inférieure à 0,8), fusionne en 1974 avec les centristes ayant déjà rejoint la majorité, première étape avant le rapprochement avec les Républicains indépendants pour donner naissance à l'UDF. Le mouvement gaulliste – qui se transforme de l'UDR au RPR pendant cette législature – voit la cohésion de son groupe légèrement baisser, quelque peu éprouvée par la politique d'un Président qui, pour la première fois, n'est pas l'un des siens, mais elle reste supérieure à 0,93.

La VI^e législature – la dernière avant la première alternance – représente l'apogée de la « quadrille bipolaire » (Tableau 4.6) : il n'y a, pour la première fois, que quatre groupes, relativement équilibrés, qui montrent tous une cohésion extrêmement élevée, quasi-totale à gauche et supérieure à 0,96 à droite. Même si la cohésion des partenaires-rivaux de la coalition gouvernementale est renforcée grâce aux mécanismes de rationalisation du parlementarisme, le RPR et l'UDF sont plus soudés que la majorité des groupes de droite avant eux.

Tableau 4.6. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la VI^e législature de l'Assemblée nationale (1978-1981)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
RPR	31,4%	0,969	0,69%	0,87%	1,56%
UDF	25,1%	0,966	0,90%	0,83%	1,72%
SOC	23,0%	0,999	0,05%	0,00%	0,05%
COM	17,5%	0,999	0,03%	0,03%	0,05%

Nombre de scrutins publics utilisés = 85

RPR : Rassemblement pour la République. UDF : Union pour la démocratie française. SOC : Groupe socialiste. COM : Groupe communiste

À partir de la VII^e législature (Tableau 4.7), la cohésion est calculée sur l'ensemble des scrutins ; elle est le plus souvent assez proche de la cohésion calculée sur les seuls scrutins complets. Les constats principaux restent les mêmes pour cette législature et les suivantes (Tableaux 4.8, 4.9, 4.10 et 4.11 en annexes) : une cohésion presque complète des socialistes et des communistes, une cohésion moindre mais néanmoins très forte à droite, quoique plus élevée au RPR qu'à l'UDF et surtout qu'à l'UDC, courtisée par les gouvernements socialistes de la IX^e législature. L'extrême-droite – lorsque le Front national est en mesure de former un groupe en 1986-1988 – présente quant à elle une cohésion d'un niveau intermédiaire, moins élevée qu'à gauche mais plus qu'à droite.

Tableau 4.7. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la VII^e législature de l'Assemblée nationale (1981-1986)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
SOC	58,0%	0,997	0,998	0,05%	0,05%	0,09%
RPR	17,9%	0,992	0,995	0,19%	0,08%	0,27%
UDF	12,6%	0,978	0,989	0,34%	0,21%	0,55%
COM	9,0%	0,999	1,000	0,01%	0,01%	0,02%

Nombre de scrutins publics utilisés = 916, dont 237 scrutins complets

SOC : Groupe socialiste. RPR : Rassemblement pour la République. UDF : Union pour la démocratie française. COM : Groupe communiste

Les niveaux de cohésion et de dissensions suivants sont, en fait, beaucoup moins intéressants à présenter et à comparer avec les premières législatures : les variations, dans le temps et entre les groupes, sont bien plus marginales, avec des indices de cohésion qui restent, de toute façon, supérieurs à 0,9. La seule exception est celle de « République et liberté », un groupe « technique » qui réunit, entre 1993 et 1997, des députés indépendants et de petites formations de droite et de gauche ; ce groupe, dont le principe même est d'être composite, présente, sans surprise, une cohésion beaucoup plus faible que tous les autres.

Tableau 4.12. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XII^e législature de l'Assemblée nationale (2002-2007)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
UMP	63,3%	0,974	0,993	0,22%	0,14%	0,36%
SOC	24,4%	0,975	0,995	0,12%	0,14%	0,26%
UDF	5,0%	0,876	0,985	0,33%	0,44%	0,77%
CR	3,6%	0,987	0,998	0,06%	0,04%	0,10%

Nombre de scrutins publics utilisés = 1 097, dont 105 scrutins complets

UMP : Union pour la majorité présidentielle, puis Union pour un mouvement populaire. SOC : Groupe socialiste.
UDF : Union pour la démocratie française. CR : Communistes et républicains.

Tableau 4.14. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale (2012-2017)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
SRC/SER	51,1%	0,954	0,979	0,70%	0,37%	1,07%
UMP/LR	34,0%	0,932	0,986	0,37%	0,32%	0,69%
UDI	5,0%	0,876	0,979	0,54%	0,51%	1,06%
ÉCO	3,1%	0,852	0,967	0,87%	0,79%	1,67%
RRDP	2,6%	0,842	0,972	0,86%	0,56%	1,41%
GDR	2,6%	0,831	0,975	0,87%	0,36%	1,23%

Nombre de scrutins public utilisés = 1 380, dont 171 scrutins complets

SRC/SER : Groupe socialiste, républicain et citoyen, puis groupe socialiste, écologiste et républicain. UMP/LR : Union pour un mouvement populaire, puis Les Républicains. UDI : Union des démocrates et indépendants. ÉCO : Groupe écologiste (dissout le 19/05/2016). RRDP : Groupe radical, républicain, démocrate et progressiste. GDR : Gauche démocrate et républicaine.

Au commencement de la « phase quinquennale » en 2002 (Tableau 4.12), la nouvelle UMP, bien que fusionnant le RPR, une majorité de l'UDF et le groupe DLI, voit son indice de cohésion nettement remonter par rapport à ses trois prédécesseurs, même s'il diminue un peu lors de la législature suivante (Tableau 4.13 en annexe). Plus globalement, on observe un certain effritement de la cohésion de tous les groupes, aussi bien les deux groupes principaux du nouveau « bipartisme imparfait », l'UMP et le PS, que les plus petits groupes, dont l'indice de cohésion – sensible à la taille, il est vrai – passe en-dessous de 0,9 pour les scrutins complets, notamment lors de la XIV^e législature (Tableau 4.14). Ces variations, encore une fois, restent minimales, à des niveaux sans commune mesure avec les groupes du centre et de la droite non-gaulliste de la I^{ère} législature ; elles invitent toutefois à y regarder plus en détail pour rechercher les facteurs renforçant ou fragilisant la cohésion des groupes.

B. Des facteurs structurels et conjoncturels de la dissension

Au-delà de la forte cohésion de vote qui s'est généralisée entre tous les principaux groupes parlementaires, des différences de traditions et de pratiques partisanes existent toujours entre les familles politiques, la gauche étant, au moins initialement, plus cohésive que la droite, mais les niveaux de dissensions évoluent et semblent se rapprocher (1). Les groupes majoritaires tendent à serrer les rangs lors des scrutins les plus importants pour le Gouvernement, mais l'exercice du pouvoir peut néanmoins diviser les parlementaires plus que les rassembler, surtout pour les socialistes (2). La fréquence des dissensions de vote dans un groupe apparaît étroitement liée à la popularité de son parti politique – et surtout, dans la « majorité présidentielle », à la popularité du Président de la République (3).

1) Des pratiques partisanes différenciées mais évolutives

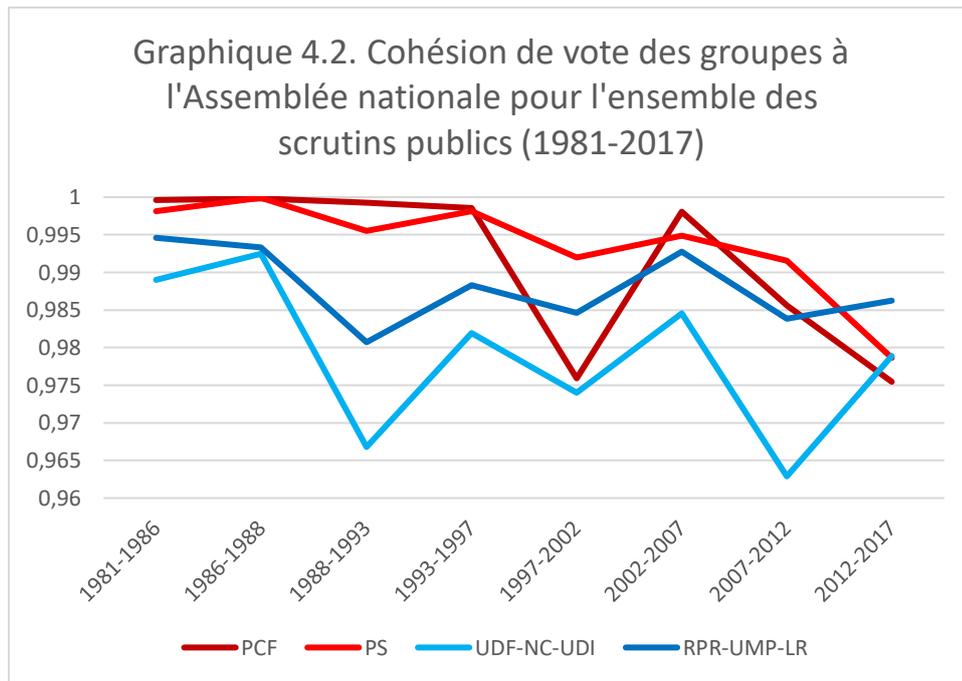
En observant la cohésion de vote des groupes parlementaires au fil des législatures successives de la V^e République, une évidence saute aux yeux : l'existence de différences structurelles entre des familles politiques que l'on peut facilement catégoriser au regard de leur degré d'unité. Les parlementaires des partis issus du mouvement ouvrier – les socialistes et plus encore les communistes – sont extrêmement soudés, et le sont déjà au début du régime, atteignant parfois une unité de vote totale. Le mouvement gaulliste et post-gaulliste, sous ses diverses formes et appellations, se montre aussi très cohésif, même si les dissidences y sont

nettement plus nombreuses. Quant aux groupes du centre, de la gauche non-socialiste et non-communiste et de la droite non-gaulliste, ils sont les plus susceptibles de fragmenter leurs votes.

L'avènement de la cohésion partisane comme la règle générale de l'Assemblée nationale française peut, en fait, se résumer principalement par la disparition progressive de ces partis « modérés » et « charnières », écrasés ou intégrés par la bipolarisation, et plus particulièrement par le remplacement de la droite « classique », libérale-conservatrice ou chrétienne-démocrate, par le mouvement gaulliste, puis le ralliement à ce dernier d'une droite se conformant à la norme de la cohésion partisane à partir des Républicains indépendants ; même si l'UDF, puis ses successeurs « amoindris » que sont le Nouveau Centre et l'UDI, gardent une trace de ce passé, en étant les moins cohésifs des principaux groupes, leur cohésion reste tout de même bien plus élevée que celle de leurs devanciers du CNIP et du MRP.

Les écarts persistants de solidarité de vote entre les partis correspondent bien aux traditions et cultures partisans vis-à-vis de la discipline et des pratiques collectives que l'on a amplement exposées au chapitre précédent. Même si le parti socialiste ne se conforme jamais complètement à son idéal de « parti de masses », ni dans son organisation ni dans le recrutement social de ses élus et ses dirigeants, le fait est que ses conceptions originelles du mandat parlementaire se reflètent dans la solide cohésion de son groupe. De même, la logique « notabiliaire », toujours prégnante dans les partis du centre et de droite, surtout non-gaullistes, se traduit par des votes divergents plus réguliers même si très minoritaires.

Néanmoins les niveaux de cohésion de vote de tous les groupes connaissent des évolutions non négligeables plutôt orientées à la baisse. Lorsque l'on regarde les indices de cohésion pour l'ensemble des scrutins publics et de chaque législature entre 1981 et 2017 (Graphique 4.2), on constate certes que la situation de départ est bien celle que l'on a décrite – cohésion presque totale des groupes du PS et du PCF, moindre du RPR et moindre encore de l'UDF – mais aussi que la cohésion des groupes de gauche diminue sensiblement, au point de rattraper celle des groupes de droite, cette dernière suivant des évolutions très irrégulières mais tendanciellement plutôt descendantes. Dans le cas du groupe communiste, la baisse commence avant même que le PCF ne puisse former un groupe seul à l'Assemblée et doive composer un groupe technique avec d'autres élus de gauche à partir de 2007 ; quant au groupe socialiste, sa cohésion diminue fortement, sans surprise, pendant la législature de la « fronde » en 2012-2017, mais est entamée bien avant.



Afin d’observer plus en détail les pratiques et les sujets de dissension, on étudie ici particulièrement les deux groupes qui alternent comme groupes majoritaires de l’Assemblée nationale entre 1958 et 2017, d’une part le mouvement gaulliste et post-gaulliste et d’autre part le groupe de la SFIO puis du PS. Pour « décortiquer » la dissension dans chaque groupe, on utilise plusieurs indicateurs²⁵ : la *fréquence de la dissension* est le calcul de la proportion de scrutins publics au cours desquels se produit au moins un vote divergent dans un groupe ; l’*étendue de la dissension* correspond à la proportion de députés membres d’un groupe au cours d’une législature ayant voté au moins une fois différemment de la majorité de ce groupe ; enfin, l’*ampleur de la dissension* est obtenue en faisant la moyenne des proportions de votes divergents pour tous les scrutins publics où se produisent de tels votes divergents. Ces chiffres sont utilisés pour la période dont on dispose de tous les scrutins publics, à partir de 1981.

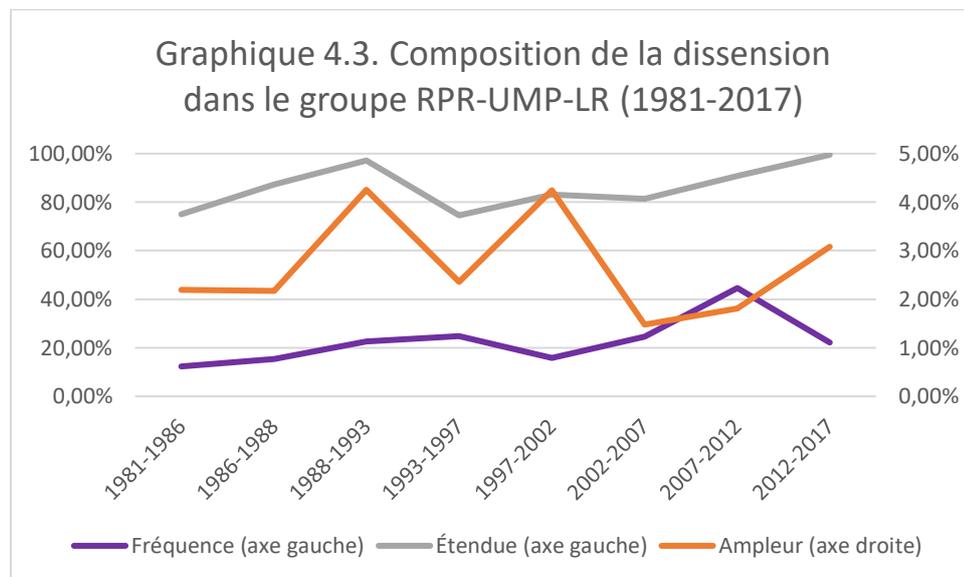
Au RPR et ses successeurs²⁶ (Graphique 4.3), la dissension est extrêmement répandue parmi les députés : lors de chaque législature, au moins les trois quarts des parlementaires passés par le groupe ont voté au moins une fois différemment de la majorité de leurs collègues – cette proportion dépasse même souvent 80% voire parfois 90%. L’ampleur moyenne des dissensions par scrutin reste basse, mais n’est pas négligeable, oscillant de 2% à plus de 4%, même si l’augmentation de leur fréquence – avec des votes dissidents plus isolés sur un plus

²⁵ Ces indicateurs sont empruntés à Christopher J. Kam dans son étude de la discipline partisane dans quatre parlements du système de Westminster : *Party Discipline and Parliamentary Politics*, *op. cit.*

²⁶ On considère ici l’UMP comme la continuité du RPR puisque ce dernier en est le noyau dur et que l’UDF continue d’exister, même si bien sûr ce parti fusionne une large part de ce qui était la droite non-gaulliste.

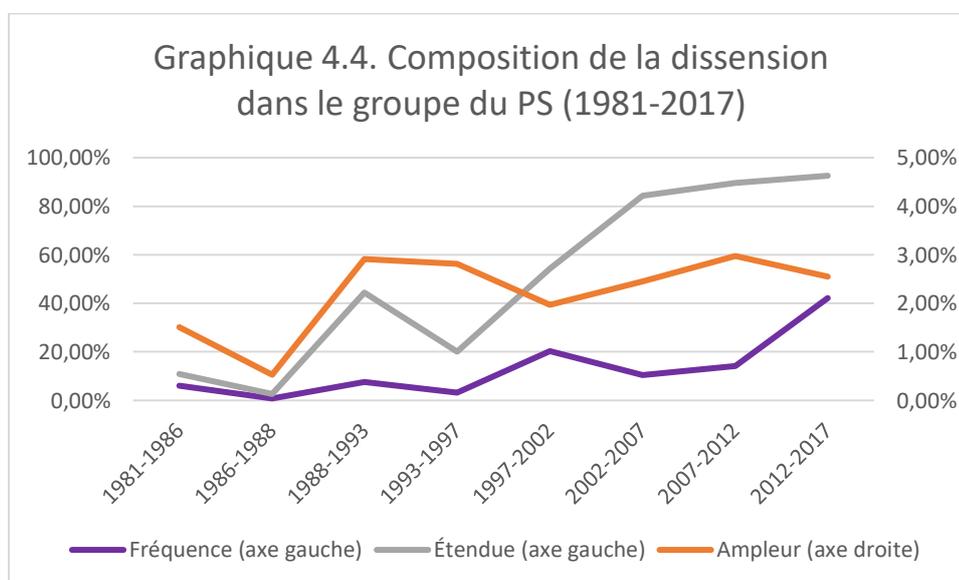
grand nombre de scrutins – fait mécaniquement baisser la moyenne à partir de 2002, au moment de l’intégration d’une partie des élus de l’UDF.

Au moins 12% des scrutins publics sont touchés par des dissidences de vote dans le groupe, et même plus de 20% à partir de 1988 et jusqu’à presque la moitié des scrutins publics lors de la dernière législature au pouvoir, en 2007-2012. En bref, les dissensions de vote à droite sont finalement assez banales : la plupart des députés, et de plus en plus d’entre eux, en commettent au moins une fois durant un mandat, ponctuellement mais de plus en plus fréquemment, même s’ils sont en moyenne peu nombreux lors d’un même scrutin. Durant toute la V^e République, les dissensions de vote parmi les députés gaullistes et post-gaullistes sont très régulières ; même si elles restent le plus souvent assez limitées, il arrive aussi qu’elles représentent une part importante du groupe.



Sous les présidences du général de Gaulle et de Georges Pompidou, les députés UNR puis UDR se divisent particulièrement sur certains thèmes : l’agriculture, les questions liées au service militaire et aux objecteurs de conscience, les amnisties consécutives à la guerre d’Algérie, ou encore l’organisation du territoire et des institutions locales ; les dissensions dépassent rarement un dixième du groupe, mais peuvent exceptionnellement atteindre près d’un cinquième de celui-ci. Au cours du septennat Giscard d’Estaing, les réformes de société que sont la légalisation de l’interruption volontaire de grossesse et le divorce par consentement mutuel fracturent le groupe gaulliste ; la première est soutenue par un tiers de ses députés, la seconde rencontre l’hostilité ou la réticence d’un quart d’entre eux.

Face à François Mitterrand, le RPR à l'Assemblée conserve une cohésion assez élevée, sauf sur certaines réformes comme l'abolition de la peine de mort en 1981, en faveur de laquelle votent un peu plus d'un cinquième de ses députés – dont le président du parti, Jacques Chirac. Au début des années 1990, outre la question bioéthique qui coupe le groupe RPR en trois – entre les votes « pour », « contre » et l'abstention – c'est particulièrement la construction européenne qui devient une source de division : Philippe Séguin rallie presque la moitié du groupe contre la révision constitutionnelle permettant l'adoption du traité de Maastricht, ratifié par référendum en 1992, une division qui se poursuit, plus tard, dans des proportions moindres, au moment du traité d'Amsterdam signé en 1997, de l'élargissement de l'UE, ou encore du traité constitutionnel signé en 2004 et rejeté par référendum en 2005. Si la nouvelle UMP en 2002 connaît un regain de cohésion par rapport au RPR, les dissensions reprennent rapidement sous les quinquennats Chirac et surtout Sarkozy²⁷.



Du côté des groupes successifs du Parti socialiste (Graphique 4.4), sur les scrutins complets de la période allant de 1958 à 1981, on ne trouve tout simplement pas de dissension significative : au plus un ou deux votes divergents, qui peuvent d'ailleurs n'être que des erreurs. À partir de l'alternance de 1981, en prenant en compte l'ensemble des scrutins publics, on peut observer une nette montée de la dissension de vote au sein du groupe socialiste, à un rythme progressif et selon des modalités différentes de celles de la droite.

²⁷ La cohésion et les dissensions de vote du groupe UMP de la XIII^e législature (2007-2012) sont analysées plus en profondeur dans la section suivante.

Lors du premier septennat Mitterrand, les élus membres et apparentés du groupe socialiste votant différemment de lui au moins une fois sont à peine plus de 10% ; l'étendue de la dissension augmente dès le second septennat Mitterrand et sous le Gouvernement Jospin, touchant environ la moitié des parlementaires ; surtout, à partir de 2002, elle atteint des proportions semblables à la droite, puisque plus de 80% voire 90% des effectifs socialistes transgressent l'unité de vote au moins une fois. De même, les dissensions restent assez peu fréquentes pendant toute la présidence de François Mitterrand, dépassant à peine 7% des scrutins publics pendant cette période, mais elle en touche ensuite un cinquième pendant la troisième cohabitation. La fréquence de la dissension redescend légèrement, entre 10% et 15%, sous les quinquennats Chirac et Sarkozy, mais explose sous la XIV^e législature, se manifestant lors de presque la moitié des scrutins publics.

Il est intéressant de relever que l'ampleur moyenne des dissensions socialistes atteint des niveaux assez comparables à la droite – presque 3% dès 1988 – alors que son étendue dans le groupe et sa fréquence lors des scrutins sont encore relativement faibles. Cela suggère que la dissension provient moins de votes divergents réguliers, isolés et ponctuels d'élus différents, comme au RPR, mais de dissidences plus « ciblées » sur certains sujets et de la part de certains députés. Toutefois, à partir de 2002 et surtout de 2012, la dissension de vote se « banalise » autant, voire plus, qu'à droite.

Entre 1981 et 1988, les seules dissensions majeures dans le groupe socialiste se produisent sur des amendements relatifs à l'amnistie des généraux putschistes d'Algérie : un peu plus d'une vingtaine des 286 élus du groupe votent contre les amendements de la direction du PS atténuant la portée de ce projet très controversé dans la majorité. Les autres dissensions proviennent à peu près exclusivement des radicaux de gauche apparentés au groupe socialiste, en désaccord avec leurs alliés sur certaines réformes électorales et locales. À partir du second septennat Mitterrand, les sujets de divisions se multiplient, notamment lors des lois de lutte contre la corruption et la transparence financière de la vie publique, le statut de la Corse, la première guerre du Golfe et la révision constitutionnelle ouvrant la voie à la ratification du traité de Maastricht. Toutefois, à l'exception d'un amendement sur le financement des partis qui coupe le groupe socialiste en deux, ces dissensions restent limitées, n'atteignant jamais 4% des membres du groupe.

Sous le Gouvernement Jospin, en coalition pour la première fois avec les écologistes, les socialistes se divisent beaucoup sur des textes relatifs à la régulation de la chasse et aux oiseaux migrateurs, mais aussi, entre autres, sur la question européenne, à l'occasion du traité d'Amsterdam et de l'entrée en vigueur de la monnaie unique. Cette question est la principale

cause de division des socialistes pendant leurs dix années dans l'opposition entre 2002 et 2012, avec le traité constitutionnel de 2004, le traité de Lisbonne de 2007 et le mécanisme européen de stabilité en 2011²⁸.

La montée tendancielle de la dissension de vote – surtout à gauche où ce phénomène est particulièrement net – est soulignée par les acteurs politiques : les présidences du groupe socialiste de Gaston Defferre dans l'opposition (1962-1981) et surtout de Pierre Joxe dans la majorité (1981-1984) puis l'opposition (1986-1988), sont décrites comme un « âge d'or » de la discipline partisane, tandis que depuis, l'évolution des mentalités politiques et un affaiblissement de la culture partisane collective conduiraient à des pratiques parlementaires plus individualistes²⁹.

Pourquoi cette hausse de la dissension partisane, contenue mais néanmoins bien réelle, à l'Assemblée nationale en général et au groupe socialiste en particulier ? On ne peut guère considérer que cela provienne d'une plus grande hétérogénéité politique interne : aussi bien le PS que les mouvements de droite sont déjà traversés de clivages idéologiques majeurs dans les années 1960 et 1970, même si l'on peut relever que la construction européenne, en particulier, s'impose progressivement comme un clivage transversal à toutes les principales familles politiques, singulièrement à partir des années 1990³⁰. Les effets structurels des institutions et les évolutions de la conjoncture politique et électorale sur la cohésion des groupes méritent d'être interrogés.

²⁸ Le groupe socialiste majoritaire de la XIV^e législature, déjà largement traité au premier chapitre sur la « fronde », est également analysé plus en détail à la section suivante.

²⁹ Pour citer par exemple les propos de la secrétaire générale du groupe SRC Pascale Charlotte, en entretien à l'Assemblée nationale le 31 mars 2016 : « *Il y a d'autres temps, [la discipline de groupe] s'appliquait mieux qu'elle ne s'applique maintenant, mais à chaque législature son cru de députés, et puis le monde bouge [...]. Je pense que c'est peut-être une question de culture, différente. Je pense que les députés étaient plus disciplinés avant, et que ça faisait partie de la culture, un peu, du logiciel qu'on avait jusque-là, et que maintenant, ça bouge. [...] C'est-à-dire qu'avant, il y avait une règle majoritaire, et puis la minorité s'alignait sur la majorité. Maintenant, c'est plus compliqué.* ».

³⁰ Olivier Rozenberg identifie la formation d'un rôle parlementaire de « souverainiste » comme un des effets de l'intégration européenne sur l'Assemblée nationale : *Les députés français et l'Europe. Tristes hémicycles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, 352 pages, p. 195-224.

2) Les effets mitigés de l'exercice du pouvoir sur la cohésion

La cohésion de vote est évidemment un enjeu particulier pour l'existence d'une « majorité parlementaire » constituant un soutien durable au Gouvernement. Une question théorique importante est de savoir si le statut de groupe majoritaire – qui implique donc la capacité réelle de faire et défaire les équipes ministérielles et la législation – a des conséquences sur le degré de cohésion d'un groupe, et si les agencements institutionnels influencent la cohésion de la majorité parlementaire.

La cohésion partisane observée dans les régimes parlementaires, généralement plus forte que dans les régimes présidentiels³¹, est souvent expliquée par l'hypothèse que la responsabilité gouvernementale serait une très forte incitation à serrer les rangs dans la majorité : dès lors que le Gouvernement doit conserver la confiance d'une assemblée pour se maintenir, les parlementaires de la majorité seraient incités à rester le plus parfaitement cohésifs possibles pour ne pas risquer de perdre les bénéfices du pouvoir³². Cette hypothèse a cependant des limites : tous les votes n'engagent pas toujours la responsabilité politique du Gouvernement et ne l'obligent pas à démissionner en cas de défaite³³.

Au-delà des conditions constitutionnelles de renversement du cabinet ministériel, le régime parlementaire peut cependant encourager la cohésion de vote en instaurant une véritable *fusion politique* du pouvoir gouvernant et de la majorité parlementaire, mutuellement engagés par un *contrat de législature* autour d'un programme. On a vu que cette notion n'était pas universelle ni intemporelle dans les régimes parlementaires, mais qu'elle a été défendue et imposée progressivement par les gaullistes au cours de la I^{ère} législature. C'est bien cette conception du parlementarisme qui bipolarise les groupes entre « la majorité » et « l'opposition » et donne à certains votes une valeur symbolique déterminant l'appartenance à l'un des deux « camps ».

Plus largement, le statut de groupe majoritaire peut être une incitation à la cohésion en raison d'un « sens des responsabilités », du fait que, même sans engager formellement la survie du Gouvernement, les votes du groupe *font* la décision parlementaire et que des votes dissidents peuvent avoir des résultats très concrets entraînant des coûts politiques – aussi bien en termes

³¹ John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, *op. cit.*

³² John D. Huber, “The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review*, 90, 1996, pp. 269–282 ; Daniel Diermeier, Timothy J. Feddersen, “Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure”, *American Political Science Review*, 92, 1998, pp. 611–622.

³³ On a vu au deuxième chapitre que l'objectif de rationalisation du parlementarisme lors de l'élaboration de la Constitution de 1958 et du Règlement de l'Assemblée nationale en 1959 est précisément de circonscrire les mises en cause de la responsabilité gouvernementale à des modalités précises et encadrées par l'article 49.

de politiques publiques que de crédibilité et d'autorité pour le Gouvernement et sa majorité – même sans aller jusqu'à la censure ou la dissolution. En bref, les parlementaires de la majorité doivent davantage mesurer les conséquences de leurs votes que ceux de l'opposition.

Pourtant, là encore, l'argument a son revers : dans l'opposition, la cohésion peut être d'autant facilement atteinte qu'un groupe peut adopter une position « de principe » satisfaisant des aspirations « idéalistes », puisque la décision finale, de toute façon, ne lui revient pas ; alors qu'un groupe majoritaire, confronté aux contraintes du pouvoir et dont les votes sont réellement décisifs pour l'action publique, peut courir davantage le risque de se diviser sur les politiques concrètes à mener. Bref, pour la cohésion de vote d'un groupe, les effets d'une position majoritaire, associée aux mécanismes institutionnels de responsabilité gouvernementale, sont complexes et potentiellement contradictoires.

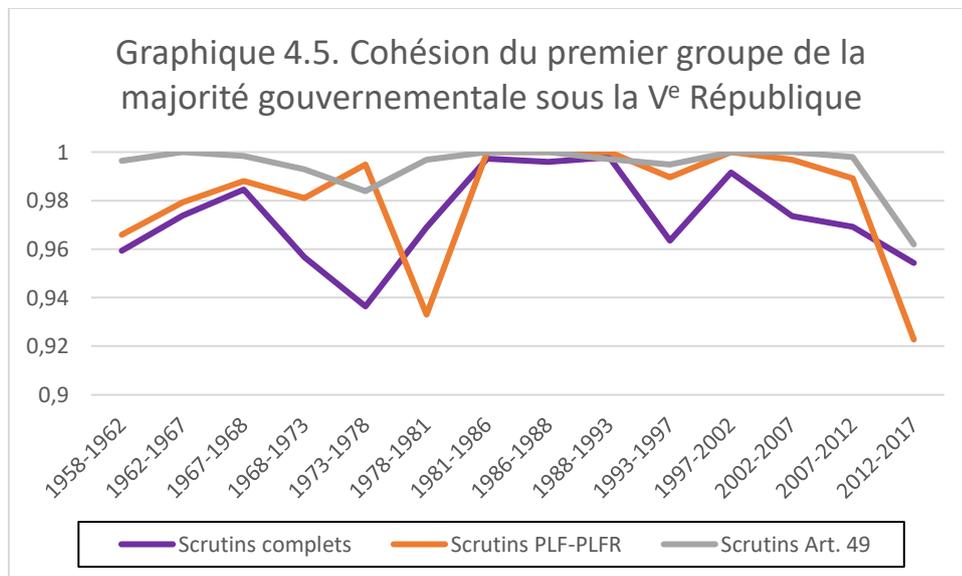
Si la V^e République est un régime parlementaire, en ce sens que le Gouvernement y est responsable devant l'Assemblée nationale, le fait que le Président soit élu directement par le peuple et, surtout, revendique de définir une politique gouvernementale, est évidemment un élément institutionnel important. Les présidents élus par un processus électoral distinct sont, classiquement, considérés comme un facteur affaiblissant la cohésion de vote des assemblées et une raison de la plus faible cohésion dans les régimes présidentiels, parce que le Président constitue une autorité autonome, avec une légitimité propre, capable de développer son propre agenda politique, concurrent à celui du parti ou du groupe parlementaire³⁴. Cette hypothèse ne s'applique toutefois guère à la France : on a largement montré qu'au contraire, le Président est justement l'acteur autour duquel se structure la majorité parlementaire, surtout depuis 2002.

L'observation de l'évolution de la cohésion du groupe majoritaire lors de l'ensemble des scrutins complets, lors des scrutins portant sur l'ensemble d'un projet de loi de finances – initiale ou rectificative – et enfin lors des scrutins engageant la responsabilité du Gouvernement conformément à l'article 49 de la Constitution (Graphique 4.5), confirme que les parlementaires de la majorité se montrent les plus cohésifs – pour soutenir le Gouvernement – pendant les votes de confiance et de censure, et qu'ils sont également presque toujours plus cohésifs pour adopter le Budget de l'État que n'importe quel autre texte de loi, sachant par ailleurs que le niveau de cohésion globale du groupe majoritaire pour ces trois types de scrutins reste très élevé, supérieur à 0,92.

La cohésion du groupe majoritaire est en effet presque toujours parfaite pendant les votes de confiance et de censure, malgré un premier creux pendant la V^e législature, lorsqu'une

³⁴ John M. Carey "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", *American Journal of Political Science*, 51 (1), 2007, pp. 92-107.

poignée de députés gaullistes s’abstiennent de donner leur confiance à Raymond Barre en 1977. C’est évidemment ce qui confère son efficacité au « 49.3 », permettant, on l’a vu, de substituer un vote de censure à un « simple » vote sur un texte législatif, et c’est une raison majeure de la forte cohésion des groupes RPR et UDF pendant la législature de 1978-1981.



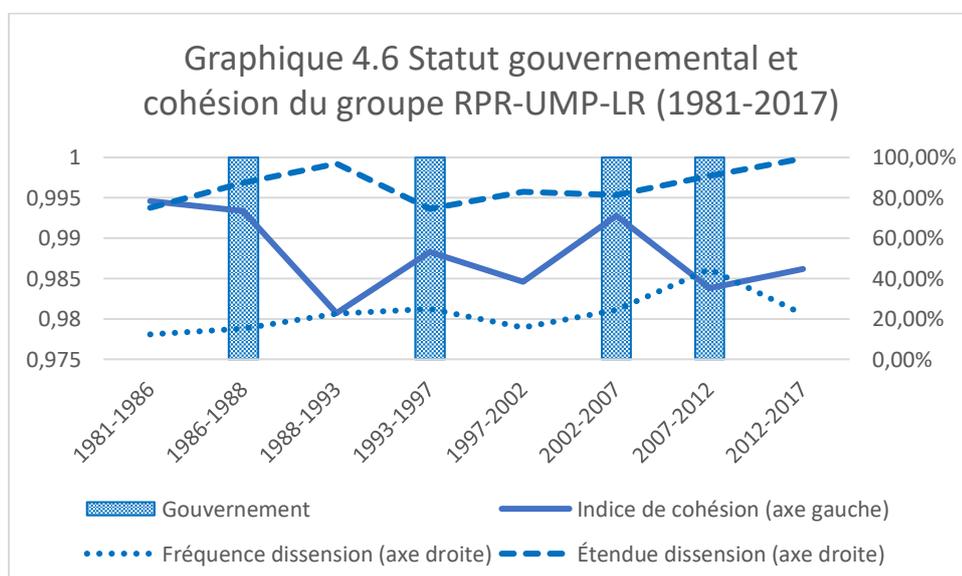
En effet, entre les engagements de responsabilité du Gouvernement Barre, notamment sur le projet de loi de finances pour 1980, et les multiples motions de censure déposées, spontanément ou en réaction au « 49.3 », par les socialistes et les communistes, sur les 85 scrutins complets de la VII^e législature, 19 portent sur une motion de censure. Au total, deux de ces motions de censure reçoivent les votes d’un député RPR et une autre de trois d’entre eux. Cela n’empêche pas, cependant, que lors des votes budgétaires qui ont effectivement lieu, des élus gaullistes plus nombreux manifestent leurs mécontentements – jusqu’à 5 votes « contre » et 5 abstentions volontaires sur le projet de loi de finances pour 1981 – faisant très fortement baisser la cohésion du groupe RPR pour ces scrutins, à un niveau record à l’époque.

Le groupe majoritaire connaissant le record de dissension pour l’ensemble des scrutins complets est le groupe UDR/RPR de 1973-1978 – principalement pendant la première moitié du septennat giscardien – devant le groupe socialiste majoritaire de la XIV^e législature. Toutefois, la « fronde parlementaire » de 2014-2016 fait baisser l’indice de cohésion pour les votes de responsabilité gouvernementale et les votes budgétaires, au niveau le plus bas de tous les groupes majoritaires, confirmant les traits exceptionnels de cette législature déjà exposés au premier chapitre, surtout pour le groupe socialiste, traditionnellement plus soudé que la droite.

Il faut rappeler cependant que l'autolimitation des « frondeurs » à l'abstention lors de ces votes accrédite, là encore, leur caractère « tabou » qui favorise la cohésion de la majorité.

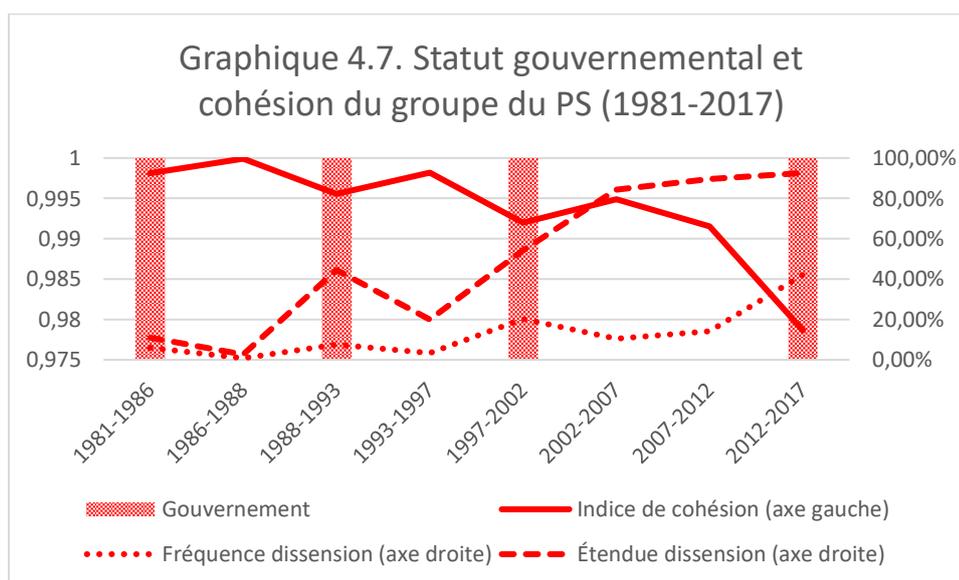
En définitive, il est très clair que les scrutins engageant la responsabilité du Gouvernement tendent à souder la cohésion du groupe majoritaire – mais aussi, en vérité, de tous les groupes qui s'inscrivent dans la majorité ou dans l'opposition : lors de ces scrutins à forte charge symbolique, tous les parlementaires sont sommés de « choisir leur camp » et seul un groupe « technique » comme le groupe RL de la X^e législature se divise systématiquement entre soutiens et opposants au Gouvernement. En dehors des scrutins où la survie du cabinet ministérielle est formellement en cause, la solidarité avec le pouvoir gouvernant ne suffit pas à empêcher les dissensions dans le groupe majoritaire, même si les votes budgétaires sont, le plus souvent, mieux préservés – avec les exceptions provoquées par les tensions entre gaullistes et giscardiens et par la « fronde » socialiste.

Pour véritablement vérifier l'effet sur les votes de l'exercice du pouvoir, il est nécessaire de comparer les évolutions de la cohésion et des dissensions dans les groupes selon qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition – en tenant compte des différences profondes de cohésion de vote selon les familles partisanes. À partir de 1981, tous les renouvellements de l'Assemblée nationale donnent lieu à une alternance, à la seule exception des élections législatives de 2007, de sorte qu'entre 1981 et 2017, le PS et le parti gaulliste – sous ses différents noms – ont chacun été le groupe majoritaire ou le principal groupe d'opposition pendant quatre législatures. La comparaison entre ces deux groupes alternant au pouvoir pendant presque quarante ans permet d'observer les effets de chaque alternance sur leur cohésion partisane, selon qu'ils accèdent à la direction du Gouvernement ou retournent dans l'opposition.



Il n'est pas aisé de dégager une tendance générale pour le groupe RPR-UMP-LR (Graphique 4.6), mais on peut néanmoins remarquer qu'à deux reprises, en 1993 et en 2002, son retour au pouvoir s'accompagne d'une hausse sensible de son indice de cohésion pour l'ensemble des scrutins, même si, en 1986, il reste assez stable, après avoir été déjà très élevé pendant les cinq premières années du premier septennat miterrandien. À l'inverse, son entrée dans l'opposition est marquée à chaque fois par une baisse de sa cohésion, excepté en 2012, après que la cohésion a déjà baissé lors de la deuxième législature consécutive dans la majorité.

Au total, l'indice de cohésion est en moyenne de 0,990 dans les quatre législatures passées comme groupe majoritaire et de 0,987 dans les quatre passées comme groupe d'opposition : une différence faible, mais qui peut suggérer que le groupe gaulliste et post-gaulliste tend à resserrer les rangs derrière le pouvoir gouvernant nouvellement vainqueur, même si cela ne dure pas forcément, comme l'indique la période 2007-2012. On peut remarquer aussi que la fréquence de la dissension tend plutôt à augmenter avec le passage du parti au Gouvernement ; elle est en moyenne de 27,32% dans la majorité contre 18,25% dans l'opposition. L'effet du retour au pouvoir semble donc plutôt contrasté : les dissensions peuvent devenir plus fréquentes même si de moindre ampleur.



Le groupe parlementaire du PS présente une situation plutôt en miroir de celle de la droite (Graphique 4.7). Chacun de ses retours au pouvoir – en 1988, 1997 et 2012 – est suivi d'une baisse, plus ou moins importante, de son indice de cohésion, ainsi que d'une hausse très nette de la fréquence de la dissension et surtout de son étendue dans le groupe ; à l'inverse, son retour dans l'opposition semble à chaque fois souder davantage ses parlementaires, même si, là

encore en symétrie avec la droite, la deuxième législature consécutive passée dans l'opposition ne profite pas à sa cohésion. Au total, la moyenne de ses indices de cohésion est de 0,991 dans la majorité et de 0,996 dans l'opposition ; la moyenne de la fréquence de la dissension est de 19,04% dans le premier cas et de 7,20% dans le second.

Si tant est qu'il y ait un effet de l'exercice du pouvoir sur la cohésion des groupes, cet effet apparaît assez complexe et différencié selon les familles politiques. Dans tous les cas, le fait d'être le groupe majoritaire multiplie les sujets de désaccords – puisque la fréquence de la dissension est globalement plus élevée lorsqu'un parti accède au Gouvernement. Cependant, cela tendrait plutôt contenir l'ampleur des dissensions à droite – au moins lors d'un retour au pouvoir, pas forcément à plus long terme – tandis qu'à l'inverse, cela semble fragiliser la cohésion du groupe socialiste. On peut d'ailleurs relever que cela est vrai aussi pour le groupe communiste : la première baisse importante de sa cohésion – et alors que le PCF est encore en mesure de former un groupe seul – se produit en 1997-2002, la seule législature durant l'entière de laquelle les communistes participent au Gouvernement.

Comment expliquer ces phénomènes ? On est tenté d'y voir une conséquence de la « culture du chef » de la droite, se manifestant par une cohésion accrue autour du dirigeant « charismatique » qui vient de la faire accéder au pouvoir, ou l'effet d'une conception gaullienne valorisant un « devoir de fidélité » des parlementaires au pouvoir gouvernant, dans l'intérêt de l'État. À l'inverse, on peut émettre l'idée que les familles politiques qui revendiquent un projet de transformation sociale, confrontées à la direction du gouvernement, éprouvent davantage de difficultés que les conservateurs à satisfaire leurs ambitions programmatiques et se font rattraper par « le long remords du pouvoir »³⁵.

Les alternances quasi-systématiques à partir de 1981 pourraient d'ailleurs, dans ce cas, constituer un facteur de la montée de la dissension, surtout dans le groupe socialiste, à partir des années 1990, comme si la répétition des épreuves du pouvoir rendait les divisions idéologiques internes – notamment sur la politique budgétaire et la construction européenne – plus difficiles à contenir, puisque les socialistes, après avoir été écartés du pouvoir pendant une longue « cure d'opposition » de vingt-trois ans, l'ont ensuite beaucoup exercé, dirigeant le Gouvernement pendant vingt ans sur trente-six entre 1981 et 2017. Il faut cependant affiner l'analyse des évolutions de la cohésion et tenir compte de la conjoncture politique et du capital de popularité des partis et de leurs dirigeants.

³⁵ Alain Bergounioux, Gérard Grunberg, *Le Long Remords du pouvoir. Le Parti socialiste français (1905-1992)*, Paris, Fayard, 1992, 572 pages.

3) Des dissensions rendues plus fréquentes par l'impopularité

La montée en puissance des groupes parlementaires et le renforcement de leur cohésion de vote sont la conséquence de l'importance prise par les partis politiques – et les figures dirigeantes auxquels ils sont assimilés – dans la compétition électorale et la carrière des élus : on peut alors également imaginer les conditions dans lesquelles cette cohésion est susceptible de s'affaiblir. Si les députés, bénéficiant du capital politique collectif délégué par leur parti et ses chefs, ont intérêt à défendre la position partisane, d'une part pour entretenir et accroître ce capital collectif, d'autre part pour continuer à y avoir accès en étant investis et récompensés par le parti, on peut alors s'attendre à ce que l'unité de vote d'un groupe dépende au moins partiellement de la valeur de son capital politique collectif : sa dépréciation entraînerait une moindre incitation à la cohésion, voire deviendrait une incitation à la dissension de vote.

La dévalorisation d'un parti politique devrait en effet affaiblir l'intérêt de ses élus à faire bloc autour de ses orientations et libérer les éventuelles divisions internes : plus la crédibilité et la popularité du parti diminuent, plus les parlementaires risquent de considérer que les préoccupations électorales, dans l'intérêt partisan collectif et leur propre intérêt individuel, ne justifient plus de se contraindre à respecter les consignes partisans plutôt que d'exprimer leurs propres préférences lorsqu'ils en ont. Plus encore, si les positions du parti apparaissent comme impopulaires et mettent en danger ses futures chances électorales – donc celles de ses candidats – alors les élus peuvent trouver intérêt à voter contre leur groupe : soit pour faire pression afin de modifier les orientations du parti dans un sens qui leur paraît électoralement plus rentable – et peut-être plus conforme à leurs préférences – soit pour se distinguer et se désolidariser de leur parti aux yeux de l'électorat, afin de susciter un vote personnel en leur faveur.

Le capital politique collectif des partis, on l'a souligné, est notamment articulé autour de celui de ses figures dirigeantes nationales, dont le patronage symbolique est une ressource pour ses candidats. Et le capital politique de la majorité parlementaire est particulièrement dépendant de celui du pouvoir gouvernant auquel elle est liée ; ses députés sont comptables devant leurs électeurs de la politique du Gouvernement qui existe grâce à leurs votes – c'est bien en cela qu'en régime parlementaire, les élections législatives, lorsqu'elles font émerger une coalition majoritaire, sont aussi le choix d'une équipe gouvernante. En raison de la fusion politique entre majorité parlementaire et pouvoir gouvernant, la cohésion du groupe majoritaire peut dépendre aussi de la situation du Premier ministre défendant et incarnant la politique gouvernementale devant le Parlement et le corps électoral.

Néanmoins, le système politique de la V^e République étant ce qu'il est, c'est bien sûr la popularité du chef d'État élu par le peuple dont on peut s'attendre qu'elle influence le plus la cohésion de la majorité parlementaire, lorsque celle-ci est structurée autour de lui, c'est-à-dire en-dehors des rares périodes de cohabitation. Si les parlementaires du parti présidentiel dépendent électoralement des succès du Président de la République, alors l'autorité de ce dernier sur « sa » majorité dépend de sa capacité à les conduire à la victoire ; dès lors que l'image du Président n'est plus un atout électoral, mais au contraire risque de devenir un handicap pour sa famille politique, alors ses parlementaires peuvent trouver de moins en moins intérêt à serrer les rangs autour de lui et davantage à s'en dissocier.

Comme on l'a montré au premier chapitre, ce n'est évidemment pas un hasard si la « fronde parlementaire » dans le groupe socialiste s'est déclenchée immédiatement après le choc électoral des élections municipales de 2014, première démonstration concrète de l'impopolarité de la politique gouvernementale décidée par François Hollande et surtout de ses répercussions sur les candidats du PS à tous les échelons. Interrogé en entretien quelques semaines après cette échéance, le collaborateur de la « coordination UMA » et du collectif « frondeur » en train de se créer, Adrien Peschanski, le dit ainsi : « *Pendant longtemps, on dit qu'on a été élus grâce à François Hollande. Aujourd'hui, les députés sont en train de se dire "On va perdre à cause de François Hollande !" Ce qui permet un retournement de situation.* »³⁶. C'est aussi ce qui ressort du témoignage de Jean-Pierre Grand, député UMP de 2002 à 2012 et l'un des plus contestataires face à Nicolas Sarkozy :

« *Quand vous êtes godillot derrière quelqu'un qui est un grand chef, ce n'est pas être godillot, c'est être lucide et soutenir une belle marche. Être godillot et voter comme un seul homme derrière quelqu'un qui vous amène dans le mur, c'est du suicide. [...] S'il y avait eu davantage de mesures modifiées, je pense qu'on n'aurait pas perdu les élections de 2012. Et si les parlementaires avaient dit au Président de la République "stop", je pense qu'il aurait pu modifier son comportement.* »³⁷

La valeur du capital politique du pouvoir gouvernant ou des organisations partisans est évaluée par les parlementaires à l'aune de plusieurs indicateurs. Les résultats des élections « intermédiaires » pendant une législature, comme on vient de l'évoquer, ou encore des élections législatives partielles, sont bien sûr d'autant plus importants qu'ils donnent un aperçu concret des rapports de force électoraux. Les « remontées du terrain », c'est-à-dire les opinions que les députés reçoivent des habitants de leur circonscription, par courrier, dans leur

³⁶ Entretien le 1^{er} juin 2014.

³⁷ Entretien le 1^{er} décembre 2016.

permanence locale ou sur les marchés, occupent aussi une place essentielle dans leur perception de « l'opinion publique ». La mesure la plus générale et la plus régulière de la popularité des dirigeants et des partis reste cependant celle des enquêtes d'opinion réalisées par les instituts de sondage – le sujet n'étant pas ici la fiabilité scientifique des sondages, mais le grand intérêt que leur portent les acteurs politiques.

Il est donc intéressant de rechercher si les évolutions sondagières de la popularité et de l'impopularité des partis politiques ont des effets sur la cohésion de leurs groupes à l'Assemblée nationale, et celles des gouvernants sur la cohésion de la majorité parlementaire. Pour tester statistiquement cette hypothèse, j'utilise les données relatives aux dissensions lors de l'ensemble des scrutins publics entre octobre 1981 et février 2017, cette fois-ci non pas lors d'une législature entière mais plutôt mois par mois, pour les deux principaux groupes parlementaires ayant alterné comme principal groupe de la majorité, le groupe RPR-UMP-LR et le groupe socialiste. L'unité d'observation est donc un groupe donné au cours d'un mois donné, en calculant la dissension moyenne parmi ses effectifs et la fréquence de la dissension lors des scrutins publics auxquels il a été procédé ce mois-ci. Pour que les données ne soient pas biaisées, ne sont retenus que les mois lors desquels ont eu lieu plus de 10 scrutins publics : cela fait un total de 197 observations pour chacun des deux groupes, soit 394 en tout.

Comme indicateur de popularité, j'utilise les données de l'institut TNS-Sofres, renommé Kantar TNS en 2016, qui présente l'avantage de donner accès librement aux archives de ses baromètres mensuels d'opinion politique depuis 1978. Ce baromètre pose la question suivante à propos du Président de la République : « Faites-vous tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance à [nom du Président en exercice] pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ? ». La même question est posée pour le Premier ministre. Pour chaque parti politique, la question posée est : « Avez-vous une opinion très bonne, plutôt bonne, plutôt mauvaise ou très mauvaise de ce parti ? ». Le taux de popularité est donc le total des réponses « confiance » et « plutôt confiance » ou « très bonne » et « plutôt bonne » ; le taux d'impopularité est le total des « plutôt pas confiance » et « pas du tout confiance » ou « plutôt mauvaise » et « très mauvaise ».

Afin d'essayer de cerner leurs effets sur les dissensions de vote, j'utilise, pour chaque mois, le dernier sondage publié – généralement celui du mois précédent. À partir de ces données sont donc construits des modèles de régressions linéaires, avec comme variables dépendantes la dissension moyenne et la fréquence de la dissension dans un groupe parlementaire lors de l'ensemble des scrutins publics au cours du mois concerné ; et comme variable indépendante, le taux de popularité ou d'impopularité du parti politique correspondant. Des variables de

contrôle sont également ajoutées : en premier lieu, le nombre de scrutins publics de chaque mois, qui varie considérablement, afin de neutraliser ses effets éventuels sur la dissension observée. Une variable binaire précise également le parti concerné, pour contrôler les effets spécifiques de chaque parti – en l’occurrence, le modèle indique l’effet du groupe socialiste par rapport au groupe de droite. Enfin, pour les mêmes raisons, une variable précise le statut de groupe majoritaire ou d’opposition.

Tableau 4.15. Facteurs de la dissension dans les principaux groupes politiques de l'Assemblée nationale (1981-2017)

	Dissension moyenne (en centième de %)	Fréquence de la dissension (en %)
Nombre de scrutins publics	-0,200 (0,197)	-0,094** (0,031)
Groupe PS	4,733 (11,612)	-2,739 (1,819)
Groupe majoritaire	23,248* (10,891)	15,111*** (1,706)
Impopularité du parti politique	3,798*** (0,686)	1,204*** (0,107)
Constante	-130,043*** (36,591)	-38,057*** (5,731)
R²	0,092	0,390
R² ajusté	0,084	0,384
*** p-valeur < 0,1		
* p-valeur < 0,05		
** p-valeur < 0,01		
*** p-valeur < 0,001		

Effets de variables sur la dissension des groupes successifs du PS et du parti RPR-UMP-LR pour tous les mois avec plus de 10 scrutins publics (n=394). Sont indiqués les coefficients de régression linéaire avec les codes de significativité, les erreurs standards robustes entre parenthèses.

Les résultats concernant les taux de popularité ou d’impopularité des partis politiques pour les deux groupes (Tableau 4.15) ne sont pas concluants s’agissant de la dissension moyenne observée chaque mois : le R² minuscule – inférieur à 0,1 – ne permet pas de prendre en compte ce modèle. En revanche, celui concernant la fréquence de la dissension – soit la proportion de scrutins publics au cours du mois pendant lesquels au moins un vote dissident est émis dans le groupe – est plus intéressant, avec un R² très proche de 0,4. Les chiffres confirment que le passage au Gouvernement augmente nettement la fréquence des divergences de vote dans le groupe majoritaire. Par ailleurs, chaque point d’impopularité supplémentaire du parti est associé dans ce modèle avec plus de 1% supplémentaire de la fréquence de la dissension dans le groupe. Ces deux résultats sont statistiquement significatifs, avec une p-valeur très basse : la

dépréciation du capital politique d'un parti dans les sondages semble donc bien pouvoir entraîner des dissensions plus fréquentes dans son groupe parlementaire.

Qu'en est-il de la popularité ou de l'impopularité des gouvernants sur la dissension dans le groupe majoritaire ? Les résultats concernant les effets de la situation du Premier ministre sur le groupe majoritaire (Tableau 4.16 en annexe) sont moins probants : le R^2 est toujours extrêmement bas s'agissant de la dissension moyenne mais aussi assez faible s'agissant de la fréquence de la dissension, à peine supérieur à 0,2 : la capacité explicative du modèle est donc limitée. De plus, l'effet de l'impopularité du Premier ministre sur la fréquence de la dissension, s'il est statistiquement fiable, est inférieur à 1%. Tout cela semble avant tout accréditer le fait que la plupart du temps – c'est-à-dire hors-cohabitation – le Premier ministre n'est pas celui auquel la majorité parlementaire est identifiée en priorité. À l'occasion de la nomination d'un nouveau chef de Gouvernement, celui-ci peut bénéficier d'un « état de grâce » sondagier, lequel cependant ne suffit pas forcément à renforcer la position de la majorité parlementaire, si le Président autour duquel elle est structurée reste, lui, impopulaire.

Tableau 4.17. Facteurs de la dissension dans les groupes du parti présidentiel à l'Assemblée nationale (1981-2017)

	Dissension moyenne (en centième de %)	Fréquence de la dissension (en %)
Nombre de scrutins publics	-0,205 (0,342)	-0,111* (0,052)
Groupe PS	25,795 (19,005)	-7,180* (2,912)
Groupe majoritaire	8,877 (26,902)	8,260* (4,123)
Impopularité du Président de la République	3,514*** (0,649)	1,003*** (0,099)
Constante	-152,434*** (43,125)	-29,152*** (6,609)
R²	0,157	0,477
R² ajusté	0,139	0,466
*** p-valeur < 0,1 * p-valeur < 0,05 ** p-valeur < 0,01 *** p-valeur < 0,001		

Effets de variables sur la dissension des groupes soutenant le Président de la République pour tous les mois avec plus de 10 scrutins publics (n=197). Sont indiqués les coefficients de régression linéaire avec les codes de significativité, les erreurs standards robustes entre parenthèses

En revanche, lorsque l'on teste l'influence de la popularité ou de l'impopularité du chef de l'État sur le groupe parlementaire du parti présidentiel, qu'il soit majoritaire ou, en période de cohabitation, le principal groupe d'opposition, les résultats sont beaucoup plus éloquentes (Tableau 4.17)³⁸. Le modèle relatif à la dissension mensuelle moyenne présente un R^2 toujours faible, quoique meilleur que les précédents – presque 0,16 – en revanche, celui portant sur la fréquence de la dissension présente un R^2 supérieur à 0,47 : on peut raisonnablement estimer que sa capacité explicative est bonne. Or, le taux de « non confiance » au Président de la République est la variable dont l'effet est le plus éloigné de l'hypothèse nulle : toutes les autres variables égales par ailleurs, chaque point d'impopularité du chef de l'État augmenterait la fréquence de la dissension d'un point de pourcentage également.

Plusieurs remarques peuvent être tirées de ces résultats. D'abord, on peut bien démontrer que les dissensions dans un groupe adviennent de plus en plus souvent à mesure que le parti devient impopulaire – et, surtout, dans le groupe de la « majorité présidentielle », à mesure que le Président de la République devient impopulaire, ce dernier effet ayant la valeur explicative la plus élevée. Ensuite, on doit remarquer que ce lien est plus probant pour la fréquence de la dissension que son ampleur : cela suggère que la dépréciation du capital politique du parti ou du pouvoir gouvernant « libère » l'expression des désaccords qui se manifestent en davantage d'occasions, mais n'augmente pas forcément le nombre de députés votant différemment lors de mêmes scrutins, celui-ci répondant à d'autres logiques.

Enfin, la montée tendancielle des dissensions dans les groupes parlementaires semble venir en partie de la « crise de confiance politique » souvent évoquée, qui se manifeste notamment par une tendance profonde de perte de popularité des partis politiques et des gouvernants successifs, s'accompagnant d'une hausse de l'abstention électorale et d'une baisse du militantisme politique³⁹. Même si ce n'est bien sûr pas la seule explication, on peut penser que la mise en première ligne du chef de l'État avec le quinquennat participe à la montée tendancielle de l'impopularité des présidents successifs, qui rattrape voire dépasse plus souvent celle de leurs Premiers ministres respectifs. Il faut néanmoins analyser plus en profondeur les derniers groupes majoritaires et présidentiels pour rechercher les logiques intra-partisanes des dissensions et les mécanismes de maintien de la cohésion.

³⁸ Nous avons publié de premiers résultats de cette recherche avec Olivier Rozenberg, "A gently slopped leadership: parliamentary support for presidents in France", art. cit.

³⁹ Cela converge d'une avec l'analyse de Christopher K. Kam dans *Party Discipline and Parliamentary Politics*, *op. cit.*, identifiant le « désalignement électoral » comme un facteur majeur d'incitation à la dissension partisane pour les parlementaires ; on ne dispose cependant pas de données solides à ce sujet pour le cas français.

II. Des dissensions tolérées mais contenues par les groupes

Si des facteurs politiques conjoncturels globaux peuvent avoir des effets sur la cohésion de vote du groupe majoritaire d'une législature à l'autre, il faut resserrer la focale et « descendre » d'un échelon, à l'intérieur des majorités parlementaires, pour chercher concrètement quels députés commettent des votes divergents, pour quelles raisons et surtout comment les groupes réagissent à ces dissensions et parviennent, dans l'ensemble, à maintenir un degré élevé de cohésion. L'analyse comparée des groupes majoritaires des deux dernières législatures montre qu'il est très difficile de faire ressortir des profils types de députés « indisciplinés » ou des « règles générales » à propos des votes divergents (A) ; au prix d'accommodements avec des dissensions plus ou moins tolérables, inscrites dans des luttes intra-partisanes et relevant de logiques différenciées, la cohésion d'un groupe repose d'abord sur une adhésion « spontanée » aux consignes partisanes (B).

A. Des dissensions de vote nombreuses et multiformes

Le groupe UMP de 2007 à 2012 et le groupe socialiste de 2012 à 2017 connaissent en leur sein de multiples dissensions de vote tout au long de la législature (1), réparties très inégalement entre leurs membres, avec des conséquences mitigées sur l'accès des députés dissidents aux rétributions parlementaires et pas de lien global observable sur leurs chances de réélection (2). L'analyse statistique ne permet pas de mettre franchement en évidence des facteurs politiques favorisant les dissensions de vote individuelles, en-dehors de l'appartenance aux factions internes des groupes (3).

1) D'une majorité à l'autre, des records de votes divergents

La section précédente l'a montré : le groupe UMP de 2007 à 2012 et le groupe SRC/SER de 2012 à 2017 voient tous les deux se poursuivre l'augmentation continue de la dissension partisane, laquelle atteint des niveaux inégalés dans une majorité parlementaire depuis les débuts du régime de la V^e République. Dans un apparent paradoxe, alors même que les traditions et les règles du Parti socialiste valorisent la discipline et l'unité de vote de ses élus, bien davantage que les partis de droite, c'est son groupe de députés qui se révèle le moins cohésif. Cela ne doit pas faire oublier que la forte cohésion reste malgré tout la règle, et les

dissensions des exceptions. Que ces exceptions soient de plus en plus nombreuses invite cependant à les analyser.

Le groupe UMP connaît cependant lui aussi des divisions importantes tout le long de la XIII^e législature (Tableau 4.18). 44,62% des scrutins publics rencontrent des votes minoritaires divergents de députés UMP, dont plus des deux tiers des scrutins portant sur une déclaration du Gouvernement ou l'ensemble d'un texte. Même si la dissension globale ne représente que 0,81% des membres du groupes en moyenne sur l'ensemble des scrutins publics – et 2,70% des votants du groupe en moyenne lors de ces scrutins – elle peut atteindre des niveaux élevés sur certains votes. Il y a 7 scrutins (0,8%) lors desquels plus de 10% des membres du groupe votent différemment d'une majorité de leurs collègues UMP, et 30 scrutins (3,47%) où les dissidents représentent plus de 5% des membres du groupe⁴⁰.

Tableau 4.18. Dissension de vote moyenne du groupe UMP de la XIII^e législature

Types de scrutins publics	Fréquence dissension	% des membres du groupe			% des votants		
		Votes contraires	Abstentions volontaires	DISSENSION TOTALE	Votes contraires	Abstentions volontaires	DISSENSION TOTALE
TOUS (n=865)	44,62%	0,44%	0,37%	0,81%	1,78%	0,92%	2,70%
Scrutins complets (n=215)	68,84%	0,57%	1,01%	1,58%	0,66%	1,17%	1,83%
Articles et amendements (n=561)	38,15%	0,44%	0,17%	0,62%	2,48%	0,94%	3,41%

Ces dissensions peuvent occasionnellement avoir des effets concrets : dans 15 des votes où des députés UMP divergent de leur groupe, la position majoritaire de ce dernier est alors mise en minorité, et dans tous ces cas sauf un, les voix des députés UMP minoritaires ont été décisives dans ce basculement⁴¹. Cela concerne douze amendements – sept sont adoptés et cinq sont rejetés malgré la position majoritaire de l'UMP – mais également une proposition de loi du Nouveau Centre et une « question préalable » de l'opposition à l'encontre d'un projet de loi, toutes les deux adoptées contre l'UMP. Ces résultats n'ont pas nécessairement de conséquences : ainsi la proposition de loi en question n'est jamais examinée par le Sénat et le

⁴⁰ Pour rappel : les chiffres de dissension utilisés tiennent compte des éventuelles « mises au point » des députés.

⁴¹ Même si, dans l'un de ces quatorze cas, le député UMP Jean-François Lamour, disposant d'une procuration et dont le vote « pour » un amendement de l'opposition permet son adoption, fait ensuite une mise au point et affirme avoir voulu voter « contre ».

projet de loi rejeté est adopté lors d'une lecture ultérieure. Mais ils montrent que les votes dissidents, surtout lors de scrutins mobilisant moins d'élus, peuvent faire basculer leur issue, même s'il est possible au groupe et au Gouvernement de « corriger » des résultats « accidentels » causés par une présence insuffisante de députés disciplinés.

Certains domaines de l'action gouvernementale divisent à plusieurs reprises les députés UMP : la question de l'immigration par exemple voit s'affronter des défenseurs d'une politique plus restrictive, et des partisans d'une approche se voulant plus humaniste et ouverte. Deux projets de loi cristallisent les tensions entre les deux ailes de la majorité. Dès le début de la législature, le projet de loi « relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile » est le premier texte à rencontrer une contestation importante dans le groupe UMP, notamment sur la question des « tests ADN » pour le regroupement familial : plusieurs amendements voient les députés UMP se diviser, et lors de l'adoption définitive du projet de loi par l'Assemblée le 23 octobre 2007, 22 d'entre eux s'abstiennent et 3 votent « contre ».

L'examen du projet de loi « relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité » à partir de septembre 2010⁴² est l'occasion d'une bataille d'amendements, entre d'une part les députés de la Droite populaire, qui vient alors d'être créée, cherchant à durcir le droit de la nationalité, et des députés modérés ou centristes, se joignant à l'opposition pour supprimer des dispositions du texte. Les propositions de la Droite populaire sont pour la plupart repoussées mais recueillent jusqu'à près d'une trentaine de votes « pour » ou d'abstentions malgré les avis défavorables du Gouvernement ; à l'inverse, lors de l'adoption du projet de loi en première lecture, le 12 octobre 2010, 12 députés UMP votent « contre » et 16 s'abstiennent.

Parmi les autres dissensions particulièrement remarquables, deux projets gouvernementaux suscitent des réticences et hostilités telles qu'elles conduisent – provisoirement – à leur rejet. Le premier est le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Examiné par l'Assemblée entre février et mai 2008, il mécontente des députés UMP – et de l'opposition – souhaitant une réglementation plus contraignante des cultures OGM. Les divisions de la majorité conduisent lors de la première lecture à l'adoption « surprise » d'un amendement communiste⁴³, avant que 10 députés UMP votent « contre » l'ensemble du texte tandis que 31 s'abstiennent. Au début de l'examen en

⁴² Cet examen survient après un discours du Président Sarkozy à Grenoble le 30 juillet 2010, lors duquel le chef de l'État se déclare notamment favorable à la déchéance de nationalité pour les coupables de violence sur agents dépositaires de l'autorité publique. Introduite par un amendement du rapporteur Thierry Mariani, fondateur de la Droite populaire, cette disposition est finalement retirée du texte en 2011.

⁴³ Cet amendement étant adopté à mains levées et non par scrutin public, on ne peut toutefois pas établir objectivement dans quelle mesure des voix de l'UMP ont permis son adoption.

deuxième lecture le 13 mai 2008, alors que moins de la moitié des députés UMP sont présents dans l'hémicycle, l'abstention d'un seul d'entre eux permet l'adoption, à une voix de majorité, d'une « question préalable » opposée par la gauche, entraînant le rejet du texte, néanmoins adopté après un accord de la Commission mixte paritaire (CMP) avec le Sénat.

L'autre mise en minorité du Gouvernement sur un projet de loi survient l'année suivante à l'occasion des débats sur le projet de loi « favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet », créant la controversée Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi). Après de multiples votes divergents sur les amendements, le texte est rejeté dans sa version issue de la CMP le 9 avril 2009, en partie en raison d'une mobilisation massive et surprise des députés socialistes⁴⁴ mais aussi des défections dans les rangs de la majorité⁴⁵, ce qui oblige le Gouvernement à une lecture supplémentaire dans chaque chambre pour faire adopter son texte, avec néanmoins 6 votes « contre » et 17 abstentions dans le groupe UMP le 12 mai 2009.

Le texte du Gouvernement divisant le plus le groupe UMP est le projet de loi de bioéthique examiné et adopté au premier semestre 2011 : les clivages concernant ses enjeux, touchant, entre autres, à l'anonymat du don de gamètes, au transfert post-mortem d'embryons ou encore à la recherche sur les cellules souches embryonnaires, traversent la plupart des groupes. Lors de l'adoption du projet en première lecture, 15 députés UMP votent « contre » et 33 s'abstiennent, ce qui représente plus de 15% des membres du groupe votant autrement que la position majoritaire. Bien d'autres projets ou propositions de loi provoquent des entailles dans la cohésion du groupe UMP tout au long de la législature, aussi bien lors du vote des amendements et des articles que de l'ensemble, parmi lesquels la ratification du traité de Lisbonne, la révision constitutionnelle de 2008, la réforme de l'audiovisuel, de l'hôpital, des collectivités territoriales, le redécoupage des circonscriptions ou encore l'assouplissement des règles encadrant le travail le dimanche.

Si les abstentions et plus encore les votes opposés aux projets de loi budgétaires dans leur ensemble restent très marginaux (le grand maximum étant celui de deux votes hostiles et cinq abstentions au PLFSS pour 2009 le 4 novembre 2008), leurs articles et amendements donnent parfois lieu à des dissensions importantes dans le groupe majoritaire. Par exemple, le

⁴⁴ Des députés socialistes sont en effet entrés en salle des séances dans les derniers instants pour prendre part au vote et renverser le résultat : cette péripétie a été surnommée le « coup du rideau », car des élus socialistes se seraient dissimulés derrière les rideaux à l'entrée de l'hémicycle pour tromper la vigilance de la majorité. Magali Alexandre et Jean-Jacques Urvoas racontent leur version de ce coup d'éclat dans *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, pp. 114-116.

⁴⁵ Même si, là encore, le vote à mains levées et non par scrutin public ne permet pas de les attester.

scrutin public au cours duquel la cohésion du groupe UMP est la plus faible se produit sur un amendement, venu de ses rangs, au projet de loi de finances initiale pour l'année 2011, visant à revaloriser davantage que prévu la retraite des anciens combattants : malgré l'avis défavorable du Gouvernement, respecté par une soixantaine de députés UMP, deux d'entre eux s'abstiennent et 51 défendent l'amendement, qui est alors adopté avec le concours de toute l'opposition et de près de la moitié des députés UMP présents, ces minoritaires représentant 16,88% de l'ensemble de leur groupe.

La dissension du groupe socialiste majoritaire de la législature suivante dépasse nettement et à presque tout point de vue celle de la majorité UMP : même en prenant en compte qu'il y a lors de la XIV^e législature un nombre bien plus élevé de scrutins publics, il est incontestable que la dissension augmente, atteignant jusqu'à 1,07% en moyenne sur l'ensemble des scrutins publics (Tableau 4.19). Elle est sensiblement moins fréquente pour les scrutins « complets » portant sur tout un texte ou une déclaration gouvernementale, mais beaucoup plus élevée lors de ceux-ci, atteignant 2,34% des membres du groupe en moyenne.

Tableau 4.19. Dissension de vote moyenne du groupe SRC/SER de la XIV^e législature

Types de scrutins publics	Fréquence dissension	% des membres du groupe			% des votants		
		Votes contraires	Abstentions volontaires	DISSENSION TOTALE	Votes contraires	Abstentions	DISSENSION TOTALE
TOUS (n=1380)	42,17%	0,70%	0,37%	1,07%	4,07%	1,30%	5,37%
Scrutins complets (n=171)	59,65%	0,59%	1,74%	2,34%	0,88%	2,12%	3,00%
Articles et amendements (n=1127)	40,02%	0,75%	0,18%	0,93%	4,76%	1,20%	5,96%

La dissension de vote du groupe socialiste dépasse 40% de ses effectifs à une occasion : l'adoption du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, comprenant la déchéance de nationalité. Elle dépasse à deux autres reprises 30% des membres, sur l'article 2 de ce même texte et sur l'amendement d'Olivier Faure visant à le réécrire, et encore à deux autres reprises les 20%, sur d'autres amendements et sous-amendements pendant l'examen de cette révision avortée. En tout, la dissension dépasse 10% des membres du groupe SRC lors de 26 scrutins publics (1,88% d'entre eux) et dépasse 5% du groupe lors de 74 scrutins publics (5,36%). Bref,

la montée de la dissension de vote de la majorité parlementaire, par rapport à celle, déjà élevée, de la législature précédente, est flagrante.

Cette fois-ci, les dissensions ne conduisent au rejet d'aucun texte gouvernemental entier, mais ont bien des conséquences sur plusieurs votes : lors de 29 des scrutins, les dissensions dans le groupe SRC/SER participent à la mise en minorité de la position majoritaire de leur groupe, et à 25 occasions, les voix socialistes dissidentes sont celles qui font basculer l'issue du vote. Ainsi 7 amendements – dont cinq du Gouvernement – sont rejetés en raison de votes « contre », et éventuellement d'abstentions, de députés SRC/SER minoritaires parmi les votants de leur groupe ; à l'inverse, 16 amendements sont adoptés par l'Assemblée nationale avec le concours de députés socialistes, malgré l'opposition d'une majorité de leur groupe⁴⁶.

De même, en novembre 2014, le groupe socialiste échoue, en raison de défections en son sein, à faire adopter une motion de rejet préalable d'une proposition de loi venue du Sénat, et ne peut donc écourter la procédure d'examen avant de la rejeter. Et dans le tout dernier mois de la dernière session de la législature, une proposition de résolution communiste, relative à l'accord de libre-échange UE-Canada, est adoptée avec des voix socialistes minoritaires, contre la position officielle du groupe. Ces éléments confirment que les dissidences de vote dans le groupe majoritaire peuvent avoir des effets concrets, même si, encore une fois, cela n'est vrai que pour un nombre limité de dispositions législatives, sachant que le Gouvernement et le groupe peuvent parfois revenir sur les conséquences de ces scrutins « dissidents » au cours de la procédure législative, en mobilisant et en disciplinant davantage de députés pour supprimer ou rétablir les dispositions concernées.

Le premier chapitre a déjà assez amplement fait le récit de la « fronde » du groupe socialiste à partir de 2014 pour qu'on ne s'y attarde pas. On peut rappeler que les premières dissensions marquantes, dès le début de la législature, rassemblant une partie des futurs « frondeurs », se produisent contre la ratification du pacte budgétaire européen, officiellement appelé traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le projet de loi de sécurisation de l'emploi puis la réforme des retraites, et qu'à partir du printemps 2014, la « fronde » conduit à des batailles d'amendements et des votes divergents fréquents pendant l'examen de tous les textes budgétaires et celui de la « loi Macron » début 2015⁴⁷. On a vu

⁴⁶ Même si, là encore, en prenant en compte les « mises au point », l'un de ces amendements n'aurait pas été adopté si trois députées socialistes avaient voté « contre » comme elles affirment *a posteriori* avoir voulu le faire.

⁴⁷ Rappelons qu'en raison des utilisations du « 49.3 », il n'y a pas de scrutin public solennel sur l'ensemble de la « loi Macron » en 2015, ni aucun scrutin public pour un amendement, un article ou l'ensemble de la « loi travail » en 2016 (les seuls scrutins sur ce texte sont deux votes en début d'examen en première lecture sur des motions de procédure déposées par le groupe LR).

également que le projet de loi constitutionnelle de « protection de la Nation », consécutif aux attentats de novembre 2015, concentre les records de divisions des députés socialistes.

Mais il faut également souligner que la « fronde » de 2014-2016 contre la politique budgétaire et les réformes du droit du travail, et la contestation massive contre l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution sont loin d'avoir le monopole des dissensions de vote dans le groupe socialiste au cours de la XIV^e législature. Bien d'autres textes se heurtent à des votes contraires ou des abstentions, sur des amendements et des articles ou lors du vote d'ensemble, qui ne viennent pas toujours, ou pas exclusivement, de « l'aile gauche » ou de la « fronde ». On peut relever que la dissension la plus massive dans le groupe SRC/SER, en-dehors des débats constitutionnels de 2016 ou relevant de la politique budgétaire, concerne un amendement introduisant l'aide médicalisée active à mourir dans une proposition de loi sur la fin de vie, amendement repoussé malgré le vote favorable d'une majorité de 50 socialistes en séance, mais avec les votes « contre » de 40 d'entre eux et deux abstentions.

Parmi les autres sujets de dissension, on peut citer les lois de 2013 sur le non-cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, mais aussi tous les projets de loi concernant les collectivités territoriales : réforme du mode de scrutin départemental et loi sur les métropoles en 2013, redécoupage des régions en 2014 et « nouvelle organisation territoriale de la République » en 2015. Outre la politique budgétaire et sociale, une partie des « frondeurs » et, occasionnellement, quelques autres députés, investissent également le terrain des questions de sécurité et des libertés publiques, reprochant à la politique gouvernementale de porter atteinte aux secondes au nom de la première. Ces désaccords s'expriment d'abord à l'occasion du projet de loi relatif au renseignement, au printemps 2015, ensuite, dans une moindre mesure – mais un peu plus à chaque fois – lors de chaque renforcement et prorogation de l'état d'urgence après les attentats de novembre 2015.

Cet aperçu extrêmement synthétique des principales dissensions de vote exprimées dans les groupes majoritaires des deux dernières législatures, de 2007 à 2017, suffit à montrer combien celles-ci, nombreuses, touchent à différentes thématiques et activent différents types de clivage. La question reste posée de savoir si, au-delà de cette pluralité des dissensions, des facteurs individuels favorisent la divergence de vote et si les parlementaires les plus « dissidents » partagent certaines propriétés personnelles et politiques.

2) Des dissensions inégalement réparties et inégalement sanctionnées

Les dissidences de vote dans les deux groupes majoritaires analysés sont à la fois très répandues et très concentrées parmi leurs députés. Très étendues, on l’a déjà évoqué, puisque la quasi-totalité des élus passés par ces groupes ont voté au moins une fois différemment du plus grand nombre de leurs collègues lors d’un scrutin public : plus de 90% pour les deux groupes lorsqu’on retient l’ensemble de leurs effectifs pendant la législature, et jusqu’à presque 95% lorsqu’on ne retient que les députés ayant siégé pendant plus d’une année parlementaire dans chaque groupe (Tableau 4.20). Lors des votes portant sur un texte entier ou une déclaration gouvernementale, le nombre de dissidents est plus réduit : c’est au groupe UMP que la dissension sur ces scrutins « complets » est la plus répandue, puisqu’elle concerne presque les trois quarts des députés y siégeant au moins un an, tandis que moins des deux tiers des députés du groupe SRC/SER expriment des divergences de vote à l’occasion de ces scrutins. Ce constat va dans le sens d’une dissension partisane généralement plus disséminée et ponctuelle à droite, mais davantage ciblée et parfois plus profonde à gauche.

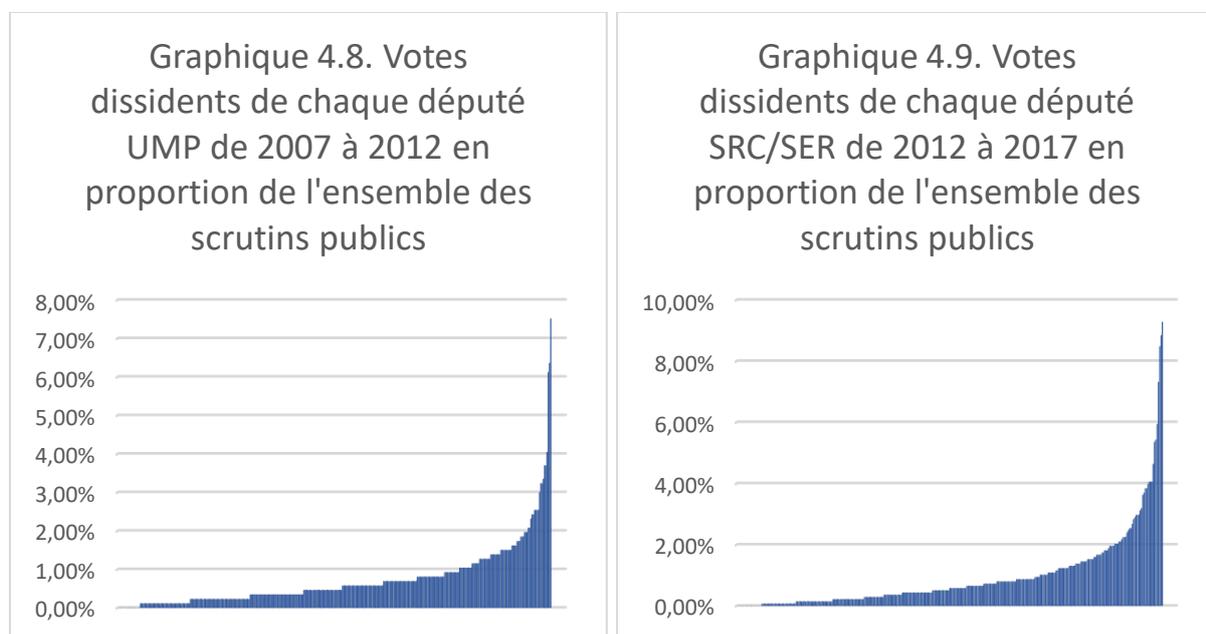
Tableau 4.20. Nombre de dissidents dans les groupes UMP et SRC/SER

	UMP (2007-2012)		SRC/SER (2012-2017)	
	<i>Tous les membres (n=369)</i>	<i>Membres au moins un an (n=348)</i>	<i>Tous les membres (n=350)</i>	<i>Membres au moins un an (n=325)</i>
Dissidents lors de scrutin complet	70,46% (260)	74,14% (258)	63,71% (223)	65,85% (214)
Dissidents lors de tout scrutin public	90,51% (334)	94,83% (330)	90,86% (318)	94,15% (306)

Pour chaque type de scrutin sont indiqués la proportion et le nombre de députés du groupe ayant voté différemment de la majorité au moins une fois.

Dans les deux cas, toutefois, ces votes divergents sont très inégalement répartis et sont concentrés sur un nombre réduit d’élus (Graphiques 4.8 et 4.9). Le nombre de votes divergents de la majorité du groupe est en moyenne de 6,3 pour un député UMP entre 2007 et 2012 sur l’ensemble des scrutins publics, soit une fréquence de 0,73%, et de 13,1 pour un député SRC/SER entre 2012 et 2017, soit 0,95% des scrutins publics de cette législature. Mais un quart des députés de ces deux groupes ne divergent pas, respectivement, plus de deux ou trois fois de la position collective majoritaire, et la moitié seulement le font plus de quatre fois à l’UMP et plus de huit fois au groupe socialiste. Autrement dit, la moitié des membres des deux groupes

font un vote dissident sur moins de 0,5% des scrutins publics. En revanche, 74 députés UMP, environ un cinquième du groupe, émettent plus de 9 votes dissidents, c'est-à-dire lors de plus de 1% des scrutins. Ce seuil est franchi par 94 députés socialistes, soit plus d'un quart d'entre eux, qui divergent de leur groupe lors d'au moins 14 scrutins.



Les 10% des députés UMP les plus souvent en divergence de vote, soit 34 d'entre eux, sont dans la minorité du groupe plus de 13 fois, c'est-à-dire lors de plus de 1,5% des scrutins. L' élu détenant le record de votes divergents est le très conservateur Christian Vanneste, avec 39 votes contraires et 26 abstentions, soit 65 dissidences (7,51% des scrutins) dont 30 lors de scrutins complets (13,95% de ces derniers). Le député Lionel Tardy, élu contre un candidat Nouveau Centre officiellement investi par l'UMP, émet quant à lui 40 votes opposés – un record – et 15 abstentions, soit une dissidence lors de 6,36% des scrutins publics, dont 20 – 7 votes opposés et une abstention – lors de scrutins complets (9,30% de ceux-ci). Sur ce dernier type de scrutin, c'est le gaulliste social et catholique Étienne Pinte qui vote le plus souvent contre son groupe, avec 12 votes contraires et 22 abstentions, faisant de lui le seul à voter différemment lors de plus de 15% des scrutins complets ; en tout, il se distingue lors de 53 scrutins (6,13%).

Ces trois députés sur le podium – les seuls dont la dissension dépasse 5% de tous les scrutins publics – présentent des profils politiques bien différents dans le groupe UMP : Christian Vanneste et Étienne Pinte se situent aux extrémités de ses deux « ailes idéologiques » et le primo-élu Lionel Tardy apparaît comme un électron libre dans son parti qui ne l'avait pas investi. Après eux, les députés UMP les plus dissidents sont le souverainiste et membre de la

Droite populaire Jacques Myard – lors de 9,77% des scrutins complets et 4,05% de l'ensemble des scrutins publics – René Couaneau, député quittant le groupe et le parti UMP en 2011 – pendant la période où il en est membre, il s'en distingue lors de 10,70% des scrutins complets et 3,70% de tous les scrutins – et le « villepiniste » Jean-Pierre Grand – minoritaire dans son groupe lors de 9,30% des scrutins complets et 3,70% de l'ensemble.

À gauche, entre 2012 et 2017, les 10% de députés SRC/SER les plus souvent dissidents le sont au moins 29 fois, soit pour 2,10% des scrutins. Le plus souvent en rupture avec le groupe est Jean-Luc Laurent, l'un des trois députés du MRC apparentés au groupe socialiste, exprimant sa différence à 128 reprises (96 votes contraires et 26 abstentions) soit lors de 9,28% des scrutins, dont 30 fois lors de scrutins complets (15 votes contraires et 15 abstentions), soit 21,64% d'entre eux. Cependant, ses deux autres collègues du MRC ne sont « que » 17^e et 22^e sur la liste des élus les plus dissidents du groupe⁴⁸. Les neuf qui le suivent dans le « classement » des plus dissidents sont tous des signataires des contributions de « l'aile gauche » du PS en 2012 et les six suivants comprennent un autre membre de « l'aile gauche » et cinq autres députés devenus « frondeurs » à partir de 2014.

La députée membre du PS la plus dissidente du groupe SRC/SER est Fanélie Carrey-Conte, remplaçante de la ministre Georges Pau-Langevin, à laquelle elle doit céder son siège pour la fin de la législature lorsque celle-ci quitte le Gouvernement à l'automne 2016. Avant son départ, la députée suppléante émet 93 votes contraires et 29 abstentions en rupture avec son groupe, soit une dissension sur 8,84% des scrutins publics, dont 16,96% des scrutins complets. Après elle, Gérard Sebaoun (8,48% et 18,71%) et Barbara Romagnan (7,32% et 17,54%) sont les deux autres dont les dissensions dépassent 7% de l'ensemble des scrutins et 15% des scrutins complets. La parlementaire la plus dissidente du groupe qui ne soit ni du MRC, ni des courants de « l'aile gauche » ou de la « fronde » est Catherine Coutelle, présidente de la délégation aux Droits des femmes, 35^e élue la plus souvent dissidente du groupe, avec 10 votes contraires et 18 abstentions, sur 2,03% de l'ensemble des scrutins dont 6,43% des scrutins complets.

Avec les chiffres individuels de dissensions de vote des députés, on peut tenter de mesurer la réaction globale de chaque groupe et les « sanctions » qu'il peut utiliser contre ses dissidents. Deux données de l'activité parlementaire recueillies par NosDéputés.fr concernent des ressources parlementaires déjà évoquées : les rapports signés par les députés et les questions orales posées en séance au Gouvernement. Les chiffres recouvrent des réalités différentes, aussi bien pour les premiers (rapports législatifs et budgétaires, avis législatifs et budgétaires,

⁴⁸ Le total des votes dissidents des trois députés MRC représente un peu moins de 5% de l'ensemble des votes dissidents dans le groupe SRC/SER.

rapports d'information, d'enquête) que pour les secondes (les questions au Gouvernement des mardi et mercredi, particulièrement symboliques et diffusées à la télévision, et les séances de « questions orales sans débat », moins « visibles »).

Dans tous les cas cependant, les rapports comme les questions orales sont des rétributions appréciables pour un député : elles permettent de valoriser son activité et peuvent apporter une exposition médiatique non négligeable, voire, pour les rapports, un surcroît d'autorité dans un domaine et une opportunité de peser sur le contenu d'une loi ou d'orienter l'action publique. Or, ces deux ressources sont directement ou indirectement contrôlées par le groupe : les interventions aux séances de questions orales sont attribuées par les groupes et ces derniers choisissent leurs candidats aux postes de rapporteur.

Les données de NosDéputés.fr fournissent le nombre de rapports et de questions orales pendant toute la législature : en vérifiant s'il y a une corrélation négative entre le nombre de « rétributions » obtenues et les votes divergents, on peut observer, de façon très générale, si ces derniers ont un « coût » pour les députés concernés⁴⁹ ; si les « dissidents » sont progressivement et méthodiquement écartés de la distribution de ces « trophées », alors moins un député a émis de votes divergents, plus il devrait en avoir obtenus au cours de la législature. Et si un député transgresse la ligne de son groupe dans une deuxième moitié de la législature et n'obtient plus ni de rapport ni de question orale, après en avoir déjà obtenu dans un premier temps, cela tient à la limite de ce moyen de pression qui s'épuise au fur et à mesure que des « parts » ont déjà été distribuées.

Dans le groupe UMP, le nombre de dissension de votes par député – que ce soit lors de scrutins complets ou tous les scrutins publics, des votes contraires ou des abstentions – n'a pas de corrélation significative avec le nombre de rapports ou de questions orales obtenues, accréditant le principe de liberté de vote en son sein et de non-prise en compte des divergences passées dans les désignations et attributions : les coefficients de corrélations de toutes les dissensions de vote avec le nombre de rapports et de questions orales sont de -0,063 et -0,067, dans un sens certes négatif mais infinitésimal.

Dans le groupe SRC/SER ils sont également dérisoires avec -0,058 et -0,052 ; cependant, lorsqu'on se limite aux seuls membres du PS, qui ne sont donc pas des partenaires comme les élus MRC ou de partis locaux ultra-marins, la corrélation négative de la dissension

⁴⁹ Pour les députés ne siégeant pas pendant la totalité du mandat de cinq ans, on calcule ici la moyenne par mois et on la rapporte au nombre total de mois exercé par les élus faisant un mandat complet. Par ailleurs, on ne retient à nouveau que les députés ayant siégé pendant au moins une année parlementaire dans chacun des deux groupes, pour éviter des biais.

avec les questions orales devient légèrement plus élevée, à -0,22, et même un peu plus encore la dissension sur les seuls scrutins complets, à -0,294. La corrélation négative reste toutefois très faible, suggérant qu'il ne s'agit pas d'une sanction systématique, mais que la répartition de ces ressources peut être influencée, entre autres, par des considérations de discipline de vote dans un contexte donné, pour des votes particuliers et vis-à-vis de certains élus.

Une analyse plus précise doit rechercher dans le détail si des élus voient baisser leurs rapports et questions orales après tel ou tel vote dissident. C'est ce qui a été fait dans le cas de la « fronde » commencée en 2014, en distinguant trente-sept « frondeurs » ayant transgressé l'unité de vote lors d'au moins quatre de neuf votes budgétaires ou de confiance l'année 2014⁵⁰ : les deux premières années de la législature, le nombre moyen de rapports et de questions orales est respectivement de 2,5 et 2,2 pour les (futurs) « frondeurs » comme pour les autres ; les deux années suivantes, chaque « frondeur » a droit en moyenne à 1,4 rapport et 1,5 question orale, et un député non-« frondeur » à 3,6 et 2,6 respectivement. Ces résultats confirment que le groupe socialiste tient compte de certaines indisciplines de vote dans la répartition des responsabilités et temps de parole, mais de façon variable selon la nature des indisciplines en question, et sans l'appliquer de manière stricte mais avec des exceptions.

Concernant la sanction la plus « lourde » possible contre un député, on ne trouve tout simplement, dans aucun des deux groupes analysés, aucune occurrence d'une exclusion d'un député pour des motifs de non-respect des positions de vote, uniquement des départs volontaires. Le groupe UMP entre 2007 et 2012 voit ainsi partir quatre de ses membres (dont un se réinscrit ultérieurement au groupe) ; quant au groupe socialiste entre 2012 et 2017, il exclut deux députés pour des problèmes judiciaires ou fiscaux tandis que 6 autres quittent le groupe en cours de mandat pour désaccord politique.

Outre la réaction du groupe, on peut vérifier si les dissensions de vote ont des effets généraux repérables sur les résultats électoraux des députés concernés, à la hausse ou à la baisse, ce qui suggérerait qu'avec une étiquette partisane égale, des votes dissidents permettraient de distinguer un député dans sa circonscription et d'augmenter son « vote personnel » ou, au contraire, lui coûtent des suffrages auprès de ses électeurs. Il faut pour cela retenir les seuls députés élus comme titulaires, se présentant pour un nouveau mandat avec l'investiture du parti concerné, et comparer l'évolution de leurs scores avec leur nombre de dissensions de vote – par plusieurs méthodes, coefficients de corrélation et régressions linéaires.

⁵⁰ Je reprends ici telles quelles les données établies lors de notre étude de la « fronde » avec Hugo Bouvard, Déborah Pérez et Julien Boelaert dans « "Le respect de la boutique" », art. cit.

En 2012, 262 députés ou anciens députés UMP, dont 249 élus en titulaires en 2007, se présentent aux élections législatives avec le soutien ou l'investiture du parti UMP, l'un d'entre eux étant cependant passé entre-temps au Nouveau Centre et 9 se revendiquant d'abord de l'étiquette « Parti radical ». Par ailleurs, l'une se présente cette fois en indépendante avec le soutien du PS, et trois autres en candidats « divers droite », dont deux qui ont quitté l'UMP en cours de mandat et le troisième qui se voit retirer son investiture en février 2012 après des propos controversés. Si l'on se concentre sur les candidats sortants toujours UMP et élus en 2007, et même si le redécoupage électoral des circonscriptions effectués en 2009 complique la comparaison, on ne constate aucun effet significatif général sur l'évolution de leur score en fonction de leurs votes dissidents totaux ou leurs de scrutins complets.

La situation au groupe socialiste est beaucoup plus complexe compte tenu de la grande recomposition du paysage politique en 2017 : 144 députés ou anciens députés SRC/SER membres du PS, dont 137 élus en titulaires en 2012, se présentent aux législatives de 2017 avec l'investiture du même parti, plus 9 autres députés non-encartés ou de partis associés qui sont soutenus par le PS. En revanche, 38 autres se présentent sans l'investiture ni le soutien du PS, dont 25 avec l'investiture de La République en marche et 13 comme indépendants ou « divers gauche », qu'ils aient volontairement pris leurs distances avec le PS ou qu'ils aient été privés d'investiture socialiste pour avoir soutenu Emmanuel Macron avant le premier tour de l'élection présidentielle, sans pour autant obtenir celle de LREM, soit, pour le cas d'une députée, qu'elle n'ait pas été investie par le PS en conséquence du vote militant de sa circonscription.

Les circonstances politiques exceptionnelles des élections législatives de 2017 rendent particulièrement délicates la comparaison, compte tenu de la dévalorisation brutale de l'investiture du PS face à La République en Marche mais aussi à La France insoumise, et surtout du très faible contrôle exercé par le parti sur les campagnes de ses candidats, certains effaçant toute référence au PS pour se revendiquer de la « majorité présidentielle », avec plus ou moins de succès. En tous les cas, on ne peut mettre en évidence aucun lien général entre les dissensions de vote des candidats-députés sortants du PS et l'évolution de leur score au premier tour. Si l'on s'intéresse spécialement aux « frondeurs », avec les difficultés néanmoins à les définir, on ne discerne pas non plus d'effet général du fait d'avoir participé à la majorité des votes de la « fronde » en 2014, d'avoir signé la « motion B » en 2015 ou l'une au moins des deux « motions de censure des gauches » en 2016. On ne peut pour autant affirmer que les votes des députés soient sans effet électoral, mais de tels effets dépendent vraisemblablement de circonstances politiques locales et personnelles spécifiques et ne s'observent pas d'un point de vue général.

3) Des facteurs de dissension non mécaniques et non homogènes

Le fait que les votes dissidents soient aussi différemment répartis, que certains députés divergent souvent de leur groupe tandis que d'autres le font très peu ou même parfois pas du tout, invite à se demander si des facteurs politiques et personnels identifiables contribuent à expliquer la propension plus ou moins élevée des parlementaires à s'engager dans une dissension de vote. En se référant aux conditions de la discipline partisane – particulièrement la dépendance accrue des élus au capital politique délégué par leur parti – et à leurs limites, que l'on a exposées au précédent chapitre, on peut faire plusieurs hypothèses sur des ressources politiques susceptibles d'expliquer que des députés aient plus de facilités que d'autres à transgresser la ligne partisane, parce que leur poids politique personnel leur permettrait de mieux tenir le rapport de force face à leur parti (Encadré 4.1.).

Encadré 4.1. Des pratiques et des ressources politiques personnelles facilitant la dissension de vote ? Hypothèses et variables testées.

Le temps passé dans le groupe – et à travers lui le nombre de scrutins publics vécus comme membre de ce groupe – doit être utilisé comme variable de contrôle – chaque élu ayant par définition d'autant plus d'occasions de diverger d'un groupe qu'il y siège plus longtemps. Les variables dont les effets sont à tester comprennent les conditions d'élections et d'adhésion au groupe : elles donnent un indice du lien de dépendance du député envers son parti. Ainsi, un député élu sans l'investiture du parti – et même contre lui – est *a priori* objectivement moins dépendant de celui-ci. Le fait d'être membre à part entière ou apparenté du groupe ou de n'être pas membre du parti dominant du groupe a aussi son importance : les élus non-encartés ou membres de partis partenaires, souvent apparentés au groupe, ont généralement, de ce fait, une plus grande latitude vis-à-vis des positions du groupe.

N'être pas titulaire de son mandat parlementaire mais y accéder comme remplaçant, particulièrement d'un ministre, place potentiellement dans une position plus fragile, le député n'ayant pas été élu sur son nom et son investiture étant moins acquise. Parmi les députés titulaires, on pourrait également prendre en compte le score électoral, qui donne une indication sur son ancrage en circonscription, avec néanmoins cette limite qu'il ne permet pas de faire la part de ce qui relève du « vote partisan » ou du « vote personnel », c'est-à-dire ce que le député doit à son investiture partisane ou à sa propre personne.

La profession et catégorie sociale antérieure peut être un facteur : comme on l'a évoqué, les cadres et professions intellectuelles supérieures du secteur public, s'ils sont en disponibilité de leur corps d'origine, peuvent plus facilement retrouver un emploi stable et une rémunération qui soit au moins proche de celle de député ; retrouver un emploi est plus incertain pour les salariés venus du privé et les indépendants, retrouver un niveau de vie équivalent est moins sûr pour les professions intermédiaires et les très rares employés. Autant de considérations qui pourraient compter dans le besoin plus ou moins impérieux d'un élu de conserver son mandat et l'incitation à se conformer aux consignes partisanes pour sécuriser son investiture.

La détention d'un mandat local peut être doublement importante. D'abord parce qu'elle peut constituer, justement, un point de repli, permettant d'avoir, en cas de perte du mandat parlementaire, une activité politique et un revenu de remplacement à disposition. Mais aussi, ensuite, parce que le mandat local peut être une ressource politique personnelle – en raison de la notoriété et des moyens d'action et de communication qu'il apporte – permettant au député de s'autonomiser de son parti, voire d'être assez implanté localement pour s'imposer à lui ou être capable de le concurrencer sérieusement. Et puisque les législatures sont traversées par les élections locales « intermédiaires », on peut retenir la situation en début et en fin de législature, et c'est en principe l'éventuel mandat local détenu par un député au terme de son mandat parlementaire qui devrait avoir le plus d'importance.

Pour mesurer cette variable, comme au précédent chapitre, les mandats locaux sont classés en quatre niveaux. Le premier pour les députés n'ayant aucun mandat local ou bien seulement celui de conseiller municipal ailleurs qu'à Paris, Lyon et Marseille, car le capital politique qui y est associé est très limité et l'indemnité nulle ou très faible. Le second niveau est celui des membres d'un conseil de ces trois grandes villes ou d'une assemblée

départementale, régionale ou équivalent, qui détiennent un mandat au poids politique légèrement plus significatif. Le troisième niveau est celui des participants à un exécutif local, comme vice-présidents ou adjoints au maire, et enfin le niveau le plus élevé est bien sûr celui de dirigeant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement intercommunal, qui apporte le plus de ressources politiques.

La difficulté de cette variable est bien sûr qu'elle englobe des situations très différentes, en particulier concernant la taille de la collectivité territoriale, qui pèse beaucoup à la fois sur l'indemnité de fonction perçue par l'élu et sur le capital politique conféré par le mandat local : être le maire d'une grande ville et principale commune de la circonscription n'est pas la même chose que d'être maire d'un des petits villages de celle-ci. Il faudrait idéalement affiner davantage encore la classification des mandats locaux selon ce paramètre ; retenir le niveau de responsabilité dans un mandat local est cependant déjà un facteur pertinent à tester.

Le capital politique d'un député peut aussi lui venir de son ancienneté à l'Assemblée nationale : y être depuis longtemps permet de se faire connaître et de gagner en notoriété dans sa circonscription. On doit prendre en compte un éventuel passage au Gouvernement, qui se substitue, le cas échéant, au mandat parlementaire, et confère un capital symbolique et de notoriété plus important, même si cela varie selon le poste ministériel occupé : l'ancienneté gouvernementale avant la législature est utilisée, additionnée ou non avec l'ancienneté parlementaire, ainsi que le fait d'avoir été ministre, y compris pendant la législature avant de revenir y siéger.

Le fait d'occuper des positions importantes de responsabilité dans l'Assemblée nationale – comme membre du Bureau ou président de commission – ou dans le groupe – comme président ou chef de file – présente un intérêt : accéder à ces positions peut certes signifier être ou avoir été en phase avec l'orientation majoritaire du groupe, mais peut aussi constituer une ressource forte pour se permettre de transgresser la ligne partisane, ou au contraire une incitation à la suivre scrupuleusement, que ce soit par un sentiment de devoir lié à la charge occupée ou un risque de la perdre. À l'intérieur de chaque groupe, le fait d'être dans une « faction » identifiée est une donnée à intégrer.

Enfin, les variables relatives au degré d'activité et d'investissement parlementaires, recueillies par le site NosDéputés.fr, sont également intéressantes à utiliser : le nombre de présences et d'interventions en commissions, d'interventions longues dans l'hémicycle – ces données étant synthétisées en nombre de « semaines d'activités » – ou encore d'amendements signés. Elles sont au moins des variables de contrôle : les élus les plus présents ont logiquement plus d'occasions de participer aux scrutins publics. Elles peuvent aussi être une mesure approximative de l'importance accordée aux débats législatifs et idéologiques, laquelle pourrait avoir un effet sur la propension à développer une position personnelle, même distincte de celle du groupe, et à vouloir l'exprimer en vote.

Ces différentes variables ont été utilisées pour tester leurs effets sur le nombre de dissensions de vote des députés : séparément, ensemble, parfois en interaction, pour les deux groupes confondus ou séparément, en ne retenant que les députés siégeant dans ces groupes plus d'un an ou tous les élus qui en ont été membres ou apparentés pendant la législature, ou encore en restreignant aux seuls membres à part entière du groupe ou aux seuls membres encartés du parti, en testant leurs effets sur les votes contraires, les abstentions, le total des dissensions, pour tous les scrutins publics, les scrutins complets, etc...

Dans l'ensemble, ces tests donnent très peu de résultats probants qui mettraient en évidence des facteurs clairs de la dissension individuelle de vote. Certains résultats sont montrés au Tableau 4.21, pour les deux groupes ensemble et séparément. Pour ne pas encombrer le tableau, les professions et catégories sociales ne sont pas déclinées en détail, mais aucune d'entre elle n'a d'effet significatif. Pour le groupe SRC/SER, l'échantillon se limite ici aux seuls membres du PS – y compris des dissidents exclus en 2012 mais réintégrés ultérieurement – mettant de côté les élus du MRC, de partis locaux ultra-marins et des députés « divers gauche », dont la situation est particulière. À l'UMP, deux députés seulement ne sont pas membres du parti, on n'en tient donc pas compte pour ce seul groupe.

Tableau 4.21. Facteurs des dissensions de vote des députés des groupe UMP et SRC/SER

	Les deux groupes (n=673), tous scrutins publics	Groupe UMP (2007-2012) (n=348)		Groupe SRC/SER (2012-2017) membres du PS (n=311)	
		Tous scrutins	Scrutins complets	Tous scrutins	Scrutins complets
Groupe (UMP)	-4,677*** (1,206)	-	-	-	-
Temps passé dans le groupe	2,541*** (0,648)	1,194*** (0,454)	0,654* (0,281)	3,617*** (1,055)	0,670*** (0,351)
Élu sans l'investiture du parti	-0,105 (3,610)	13,472*** (3,518)	5,277* (2,174)	6,314 (5,416)	3,632* (1,800)
Remplaçant	-1,074 (2,065)	0,207 (1,516)	-0,185 (0,937)	1,200 (3,178)	-0,662 (1,056)
Non-membre du parti	8,526* (3,549)	-	-	-	-
Hautes responsabilités dans le groupe ou l'Assemblée	-4,099* (1,886)	-3,061* (1,454)	-1,356 (0,899)	0,009 (2,649)	-1,144 (0,880)
Professions et catégories sociales d'origine	Incluses	Incluses	Incluses	Incluses	Incluses
Ancienneté à l'Assemblée et au Gouvernement avant la législature	-0,158* (0,075)	0,100*** (0,055)	0,090** (0,034)	-0,337** (0,114)	-0,050 (0,038)
Ancien ministre	1,951 (1,934)	-1,714 (1,314)	-0,885 (0,812)	4,826 (3,191)	1,085 (1,060)
Niveau du mandat local au début de la législature	-1,121** (0,426)	0,310 (0,349)	0,230 (0,216)	-1,988*** (0,581)	-0,417* (0,0193)
Semaines d'activité	2,676*** (0,800)	1,073*** (0,563)	0,171 (0,348)	0,888 (1,326)	-0,690 (0,440)
Parti Radical	-	3,432* (1,636)	1,811*** (1,011102)	-	-
République Solidaire	-	10,313*** (2,380)	8,783*** (1,470865)	-	-
Droite Populaire	-	2,620* (1,168)	1,087 (0,722)	-	-
Aile gauche	-	-	-	32,313*** (2,785)	12,769*** (0,946)
Clubs parlementaires de gauche	-	-	-	8,547*** (2,170)	2,997*** (0,991)
Pôle des réformateurs	-	-	-	-0,177 (2,981)	-0,498 (0,991)
Constante	-3,954 (4,816)	-4,062 (3,041)	-2,077 (2,099)	-6229 (7,915)	1,819 (2,630)
R ²	0,145	0,201	0,197	0,445	0,476
R ² ajusté	0,121	0,155	0,151	0,409	0,442

*** p-valeur < 0,001
** p-valeur < 0,01
* p-valeur < 0,05
*** p-valeur < 0,001

Effets de plusieurs variables sur le nombre de votes dissidents des députés des groupe UMP et SRC/SER. Les effectifs retenus sont les députés siégeant dans le groupe au moins un an. Pour les colonnes consacrées au groupe socialiste, les effectifs sont les seuls membres encartés du PS. Sont indiqués les coefficients de régression linéaire avec les codes de significativité, et avec les erreurs standards robustes entre parenthèses.

Les résultats d'ensemble ont une capacité explicative très limitée – le R^2 du premier modèle, incluant les députés des deux groupes, est très faible. Ils sont, de plus, assez franchement différents entre les deux législatures, de sorte qu'il est plus pertinent de traiter les deux majorités parlementaires séparément. On peut relever que les non-membres du parti seraient effectivement plus enclins à émettre des votes dissidents, et que le nombre de semaines d'activités en commission et en séance semble lié à la dissension, mais cet effet disparaît quand on prend en compte, à l'intérieur de chaque parti, leurs différentes « factions », suggérant que leurs membres sont justement parmi les plus présents. Mais le R^2 montre surtout qu'aucun des facteurs retenus ici ne se détache clairement de façon transpartisane, suggérant une dissension aux causes plus complexes et multiformes.

Le R^2 de chacun des deux modèles pour le groupe UMP n'est pas beaucoup plus élevé : là aussi, les variables retenues n'expliquent qu'assez peu les variations de la dissension. L'inclusion des « factions » internes l'améliore toutefois légèrement, et l'on constate que ce sont les « villepiniens » de République solidaire qui seraient tendanciellement les plus prompts à transgresser la position majoritaire du groupe. Avoir été élu sans l'investiture du parti semble bien donner plus de facilité à se distinguer, moins cependant pour les scrutins complets que pour tous les autres. À l'inverse, pour les scrutins complets, *a priori* plus « risqués », l'ancienneté parlementaire et gouvernementale donnerait plus d'assurance permettant d'entrer en dissension – dans une très faible mesure cependant. Encore une fois, la faiblesse du R^2 impose de traiter ces résultats avec modération, à admettre que le modèle ne capture, au mieux, que très partiellement la réalité, et qu'aucun de ces facteurs n'est donc primordial.

Le R^2 est en revanche sensiblement plus élevé dans les modèles sur le groupe SRC/SER, ici appliqués aux seuls membres du PS (y compris les députés réintégré en cours de législature). Et la variable de loin la plus forte et la plus significative n'est pas surprenante : le fait, au début de la législature, d'avoir signé l'un des textes de « l'aile gauche » ou, dans une moindre mesure, de participer à l'un des « clubs parlementaires » formés à ce moment, prédispose à être plus dissident au cours de la législature, même si la dissension ne se limite pas à ce facteur. Le fait que la valeur explicative du modèle soit bien supérieure à celui de l'UMP accrédite l'idée que les courants de « l'aile gauche » du PS sont plus structurés et ont des pratiques plus collectives que les sensibilités du groupe de droite.

Peu d'autres variables sont significatives, exceptées deux d'entre elles qui ont un effet plutôt contre-intuitif. C'est le niveau du mandat local détenu en début et non en fin de mandat qui compte le plus et, surtout, plus il est élevé, plus il tend à faire baisser la dissension : être un député « cumulard », ne serait-ce que dans la première partie de la législature, même avant une

défaite aux élections « intermédiaires », réduirait plutôt la propension à voter différemment du groupe. Faut-il y voir une plus grande conformité des notables locaux socialistes aux positions du parti ? Un moindre intérêt de leur part aux débats législatifs et aux luttes politiques internes ? On remarque que l'ancienneté a aussi un effet décroissant, plus léger, sur la dissension : comme si, plutôt que de renforcer le poids politique et la capacité à se distinguer de son parti, elle « acclimatait » plutôt les députés socialistes aux attentes du groupe, tandis que les élus plus récents bousculaient plus facilement les règles internes.

On remarque néanmoins que les effets de ces deux variables restent faibles par rapport à l'appartenance à « l'aile gauche » et sont faibles pour les dissensions sur l'ensemble des scrutins, beaucoup moins sur les scrutins complets ; sur ces derniers, le fait d'avoir été élu sans le PS en revanche faciliterait la dissension. La conclusion la plus importante demeure qu'il n'y a pas de facteur qui s'impose de façon générale et incontestable, en-dehors des clivages politiques internes. Dans le groupe socialiste, le fait d'être issu d'un des courants minoritaires explique une partie non négligeable – mais non la totalité – des variations de la dissension, et les députés socialistes les moins cumulards et les plus récents sont tendanciellement un peu plus prompts à transgresser la ligne partisane. Il est aussi possible que certains éléments soient spécifiques aux contextes de ces deux législatures, et notamment au phénomène exceptionnel de la « fronde » socialiste.

Ces résultats ne signifient pas que tous ces facteurs n'aient jamais aucun effet sur la dissension des députés. Les variables retenues recouvrent des situations différentes – des maires de communes plus ou moins grandes, des anciens ministres ayant exercé des postes plus ou moins prestigieux, des anciens députés ayant plus ou moins mis à profit leurs mandats parlementaires antérieurs pour se faire connaître en circonscription – et on ne peut d'ailleurs pas exclure que des mesures plus précises et affinées montreraient plus de résultats. Mais cela suggère néanmoins clairement qu'il n'y a pas de détermination causale simple, directe et homogène et que ces facteurs, s'ils ont des effets, sont enchâssés dans un ensemble complexe de cultures partisans et de considérations individuelles, idéologiques, de carrière, propres à chaque député et peut-être des éléments conjoncturels spécifiques à chaque législature.

Les variables dont on pourrait penser qu'elles mesurent un capital politique personnel permettant de prendre plus facilement ses distances avec les consignes partisans ne donnent pas de résultats probants, ou assez faiblement dans le cas de l'UMP. Cela ne réfute pas pour autant l'idée que la discipline partisane provienne de la centralité des ressources collectives dans la compétition électorale et l'activité parlementaire, liée à la « nationalisation » des élections législatives ; cela suggère bien en revanche que la propension à la dissension d'un

député ne découle pas principalement et pas directement de ces facteurs mesurant – d’ailleurs imparfaitement – la part propre de son capital politique par rapport à la part déléguée.

Des logiques et des causalités multiples sont à l’œuvre, dans lesquelles les clivages idéologiques internes comptent particulièrement – et comptent plus, visiblement, que les autres propriétés politiques testées. Lors de la XIV^e législature, un député membre de « l’aile gauche » du PS, même récemment élu, sans mandat local et encore peu implanté dans sa circonscription, a plus de chances de voter différemment de son groupe sur les sujets idéologiquement clivants qui intéressent son courant, qu’un député au poids politique plus important, élu depuis plusieurs mandats et cumulant avec la direction d’un exécutif local dans sa circonscription. La « fronde » contre la politique budgétaire et sociale, dont « l’aile gauche » est le noyau dur sans en être la seule composante, représente une grande partie des votes dissidents du groupe majoritaire, mais non la totalité toutefois.

On a vu combien les débats entraînant des dissensions de vote dans les deux groupes majoritaires successifs étaient variés, que les contestations ne provenaient pas toujours des mêmes personnes et ne s’expliquaient pas par les mêmes raisons. Le groupe UMP voit des députés contestant une politique d’immigration trop dure ou à l’inverse trop molle, des souverainistes s’élevant contre la politique européenne, des défenseurs des libertés numériques s’opposant aux projets de régulation d’Internet, des élus ruraux et chrétiens-démocrates réticents à déréguler le travail du dimanche, etc. Outre la « fronde » contre le « socialisme de l’offre », le groupe socialiste rencontre des hostilités contre les changements de modes de scrutins ou de carte des régions, contre les nouvelles règles de décentralisation, contre les restrictions de libertés dans les politiques de sécurité et de lutte contre le terrorisme, etc.

Une analyse beaucoup plus détaillée pourrait éventuellement identifier des ensembles de dissidents, selon les thèmes de dissension, présentant des profils spécifiques. On peut observer, par exemple, que les 22 députés SRC/SER ayant voté « contre » ou s’étant abstenus sur l’ensemble des lois relatives au non-cumul des mandats, lors d’au moins une lecture des textes, sont très majoritairement des élus locaux visés par la future interdiction du cumul : 16 sont des chefs d’exécutifs locaux – dont 15 maires et un président de département – et 3 participent à un exécutif local – deux maires-adjoints et un vice-président de région. Cela ne suffit cependant pas comme variable explicative, puisque ces votes restent peu nombreux et que la très grande majorité des élus locaux n’ont pas transgressé la position du parti à cette occasion. En définitive, comprendre la cohésion des groupes parlementaires et les infractions à celle-ci demande d’analyser de plus près les logiques intra-partisanes de la cohésion et des dissensions.

B. Cohésion et dissensions inscrites dans les logiques intra-partisanes

S'il est difficile de mettre en évidence des profils-types des députés « indisciplinés » et des facteurs généraux favorisant les votes dissidents, on peut repérer quelques logiques principales à l'œuvre dans les différentes formes de dissension qui traversent les groupes majoritaires (1). Ces dissensions peuvent être différemment reçues et même « labelisées » par le groupe en question, comme étant plus ou moins bénignes ou nuisibles, mais les « indisciplinés » reçoivent davantage de pressions que de sanctions, dans des rapports de force intra-partisans où le pragmatisme l'emporte (2). D'autant que malgré des transgressions non négligeables, la cohésion de vote reste dans l'ensemble très forte, même sans moyens de contrainte formelle, grâce aux « dispositions militantes » valorisant l'action collective et légitimant la discipline partisane, laquelle représente également un repère facilitant les activités et les décisions des parlementaires (3).

1) Des dissensions aux motivations et modalités multiples

Un vote divergent de la majorité du groupe, on l'a évoqué, est l'aboutissement le plus objectivé et le plus concret de l'expression d'un désaccord de fond, en tout cas affirmé comme tel, d'un député avec la ligne partisane de son groupe. Sans prétendre faire une typologie de l'ensemble des dissensions de votes, dont on a vu qu'elles étaient nombreuses, recouvraient des thématiques variées et provenaient de députés aux profils disparates, on peut cependant repérer plusieurs registres principaux de votes dissidents en fonction des argumentations avancées par les élus concernés. Ces registres ne sont ni exclusifs ni exhaustifs, mais recouvrent largement les dissensions observées dans les deux groupes majoritaires analysés.

Un premier registre global de dissension partisane provient des élus mobilisant des rôles de défenseurs des territoires, de représentants des populations et de connaisseurs des institutions parlementaires et locales. Ce sont des dissensions qui ne mobilisent pas forcément des clivages idéologiques classiques, entre une « aile gauche » et une « aile droite » de la majorité, mais révèlent parfois des intérêts transpartisans des élus « en tant qu'élus ». C'est le cas lorsque des députés expriment des désaccords au nom des intérêts sociaux, économiques ou institutionnels spécifiques de leur circonscription ou des collectivités territoriales de leur circonscription. C'est aussi le cas dans une certaine mesure lorsque des députés contestent des réformes qui les

concernent directement et dont ils affirment qu’elles entament le bon exercice de leur mandat au service de l’intérêt général.

Les députés endossent volontiers le rôle de défenseurs des territoires. Comme le relève la secrétaire générale du groupe UMP Sylvie Gir, à propos de la réforme de la carte judiciaire de 2008⁵¹ : « *Ça a été quelque chose d’assez difficile à mettre en place, parce que vous touchez aux territoires, et là, c’est viscéral* »⁵². C’est en partie ce qui est arrivé lors des débats sur la proposition de loi sur le travail dominical en 2009 – le scrutin sur l’ensemble du texte rencontrant 10 votes « contre » et 15 abstentions de députés UMP. Des élus de circonscriptions rurales ont notamment fait partie des contestataires, estimant que le texte n’était pas adapté aux pratiques sociales de leur territoires : « *C’était assez compliqué, parce que ça relève, là encore, de deux façons de vivre très différentes, des villes, des grandes agglomérations [...] et de la campagne, et du sens que l’on veut donner au dimanche* »⁵³.

Dans un ordre d’idée distinct mais proche, on remarque, lors des deux législatures, que les textes de réformes des collectivités territoriales – que ce soit leur organisation, leur mode de scrutin et le calendrier électoral ou leur découpage – rencontrent systématiquement des réticences ou des hostilités dans les deux groupes majoritaires, à travers lesquelles peuvent s’exprimer des intérêts locaux spécifiques. Par exemple, lorsque la réforme « d’affirmation des métropoles » est adoptée en première lecture en juillet 2013 avec 3 votes « contre » et 5 abstentions dans le groupe SRC, les trois opposants sont tous députés socialistes des Bouches-du-Rhône, mécontents des conditions de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence. Les lignes de fracture peuvent recouper des sensibilités partisans : la participation de plusieurs proches de Martine Aubry à la contestation contre le redécoupage des régions en 2014 – 8 votes « contre » et 26 abstentions en première lecture – s’explique notamment par l’opposition de la maire de Lille à la fusion entre les régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie.

Un autre registre des désaccords exprimés par des votes dissidents est celui de la liberté de conscience, pour les sujets touchant à la conscience intime, voire religieuse ou spirituelle, des parlementaires, à des convictions revendiquées comme très profondes qui ne ressortent pas nécessairement de sensibilités idéologiques classiques, c’est-à-dire là encore selon des lignes de clivages qui peuvent ne pas toujours correspondre, ou pas complètement, à une opposition entre gauche et droite, en tout cas souvent moins « partisanisées ». Ce sont souvent des sujets

⁵¹ Cette réforme ayant été faite par décret, il ne s’agit pas d’un projet de loi ayant rencontré des votes dissidents dans le groupe majoritaire, mais on retrouve des logiques semblables dans les contestations qu’elle a provoquées dans le groupe UMP.

⁵² Entretien le 25 février 2016.

⁵³ Entretien le 4 avril 2016.

qui sont d'ailleurs visés par les statuts du groupe UMP qui précisent à leur article 5, on l'a déjà citée, que « *sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique, la liberté de vote et d'expression est absolue* ».

Les dissensions sur les textes relatifs à la bioéthique ou à la fin de vie relèvent, par excellence, de ce registre-là. On a vu que la réforme des règles de bioéthique est ainsi le projet de loi suscitant le plus grand nombre de votes opposés et d'abstentions dans le groupe UMP entre 2007 et 2012, tandis qu'un amendement ouvrant la voie à l'aide active à mourir dans une proposition de loi sur la fin de vie fracture le groupe socialiste en 2015. On comprend que les sensibilités religieuses comptent souvent pour ce type de dissension : par exemple, en 2013, la libéralisation de la recherche sur les cellules souches embryonnaires rencontre l'abstention de trois députés socialistes, dont deux, Dominique Potier et Jean-Philippe Mauté, se définissent comme « chrétiens de gauche ». Dans une certaine mesure, même sur un sujet, cette fois, aussi politisé et polarisé que l'ouverture du mariage aux couples de même sexe, les quelques votes dissidents dans le groupe socialiste – 4 votes opposés et 5 abstentions – au nom de conceptions personnelles relatives à la filiation et aux droits de l'enfant, relèvent de ce registre.

Un troisième registre qu'il faut souligner, tant il est souvent dominant dans les dissensions de vote – particulièrement pendant la « fronde » socialiste – est celui, cette fois complètement inscrit dans des clivages idéologiques partisans et intra-partisans classiques, de ce que l'on pourrait qualifier de respect d'une « véritable doctrine » revendiquée comme telle, ou d'un « retour aux fondamentaux ». C'est le registre mobilisé par le député qui ne revendique pas seulement sa liberté individuelle de voter selon ses convictions profondes, mais qui, d'une certaine façon, affirme « avoir raison contre son parti », en ce sens que sa position respecterait « mieux » l'histoire, la vocation et la doctrine de son parti que la position partisane officielle : une transgression à la discipline partisane par fidélité, au fond, à la « vraie » doctrine partisane.

Ce registre se retrouve sous certains aspects à droite : on a déjà mentionné comme la Droite populaire, fondée en 2010, revendique de revenir aux sources du programme de Nicolas Sarkozy de 2007, notamment sur l'identité nationale, la sécurité et la famille, et de tourner la page de « l'ouverture à gauche » des débuts du quinquennat. Plus spécifiquement, les « souverainistes » comme Jacques Myard, qui se distinguent notamment par leur contestation de la construction européenne et leurs votes dissidents lors de ratifications de traités, ou de révisions de la Constitution pour permettre ces ratifications, se présentent comme défenseurs d'un gaullisme authentique et historique : « *On est gaullistes, d'origine ! Mais moi, j'irais même plus loin : je suis gaulliste depuis Vercingétorix. [Je souris] Oui, oui, si, Monsieur. Relisez La Guerre des Gaules, vous verrez. [...] C'est ça, c'est l'indépendance... Sur tous mes*

courriers, je mets : "la souveraineté de la France est le fondement de notre liberté". C'est ça, le problème. Or, aujourd'hui, ce pays n'est plus souverain »⁵⁴.

Au groupe socialiste, ce registre de dissension se rencontre davantage encore, et tout particulièrement pendant la XIV^e législature : dès le départ, avec les votes dissidents venus de « l'aile gauche », notamment contre le Pacte budgétaire européen, et plus tard avec la « fronde » contre la politique budgétaire. On a déjà amplement vu au premier chapitre que le discours des contestataires s'appuie notamment sur les positions doctrinales officielles du Parti socialiste et sur le programme électoral de François Hollande de 2012, pour affirmer que c'est la politique gouvernementale décidée par ce dernier qui s'en éloigne, et qu'ils sont donc « indisciplinés » par fidélité à leurs engagements et, plus encore, aux engagements du parti. En bref, selon Adrien Peschanski, collaborateur de la « coordination UMA », résumant la ligne politique de son courant et des « frondeurs » : « *Je dirais qu'on est plus royalistes que le roi !* »⁵⁵.

Ce discours de légitimation de la dissension au nom de la fidélité « authentique » au parti est évidemment une clef de ce paradoxe apparent selon lequel le groupe SRC/SER, dont la culture partisane valorise le plus la discipline militante et le respect des orientations collectives, est aussi celui qui connaît la plus grande dissension, par rapport à une UMP dominée par des traditions plus individualistes et notabiliaires : une large part des divergences de vote rencontrées par la majorité socialiste, principalement celles s'inscrivant dans le mouvement de « fronde », découlent précisément de cette culture partisane dominante à gauche, donnant une plus grande importance aux questions doctrinales et au respect des engagements électoraux pour lesquels les élus ont reçu mandat au nom d'un parti⁵⁶.

Bien entendu, il faut souligner que ces trois registres de légitimation de la dissension ne sont pas exclusifs : les contestations socialistes contre la déchéance de nationalité en 2016 invoquent aussi bien une liberté de conscience⁵⁷ qu'un refus d'une mesure jugée incompatible avec la gauche et incohérente avec les positions précédentes récentes du PS. Ce sont les principaux registres de dissension qui peuvent se mêler plus ou moins selon les députés et que l'on peut rencontrer plus ou moins selon les thèmes débattus, selon les familles politiques – le registre de la liberté de conscience étant plus fréquent à droite et celui de la fidélité doctrinale

⁵⁴ Entretien en compagnie d'Antoine Guéneau le 24 mars 2016.

⁵⁵ Entretien le 1^{er} juin 2014.

⁵⁶ Les justifications de l'indiscipline de vote au nom des « vrais principes et valeurs du socialisme » sont ainsi un phénomène ancien dans les groupes parlementaires SFIO : voir Noëlline Castagnez, « Discipline partisane et indiscipline parlementaire », art. cit.

⁵⁷ Ainsi Michel Destot, dont c'est le seul vote dissident lors d'un scrutin complet, explique en entretien le 20 décembre 2016 : « *Je n'imaginai pas un seul instant que je pourrais voter une telle mesure. [...] D'une certaine façon, quand même, c'était un vote qui mettait en cause ce qu'on pouvait penser au fond de nous-même.* ».

plus prononcé à gauche – et les profils des élus – la dissension au nom d'intérêts locaux est plus souvent le fait d'élus « cumulards » et bien implantés, et la fidélité doctrinale est facilement avancée par les primo-députés venus des courants minoritaires du PS.

Les dissensions de vote se distinguent par d'autres aspects. Elles peuvent évidemment aller plus ou moins loin selon qu'elles soient des votes contraires – « contre » un texte soutenu par le groupe ou, plus rarement, « pour » un texte rejeté par lui – ou de « simples » abstentions volontaires, qui sont néanmoins des prises de position distinctes, plus significatives et assumées que de ne pas prendre part au vote. L'abstention d'un député peut traduire de véritables doutes et une opinion non complètement tranchée, mais aussi une prudence tactique ou diplomatique vis-à-vis de son groupe, pour marquer une distance de façon moins frontale – comme on a vu que c'était le cas pour les « frondeurs » lors des votes budgétaires et de confiance.

La dissension peut être plus ou moins revendiquée et affichée ou au contraire discrète voire silencieuse. Certains votes dissidents sont émis de façon ponctuelle, par des députés ne cherchant pas outre-mesure à communiquer à l'extérieur du Parlement sur leur désaccord exprimé lors d'un scrutin public, et ont d'autant plus de chance de passer inaperçus. À titre d'exemple, interrogé en entretien⁵⁸ sur son abstention lors de l'adoption d'une proposition de loi constitutionnelle du groupe SRC, visant à permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, Jean Glavany s'étonne même que je l'ai remarquée – « *Ah ! vous êtes vachement attentif !* » – et ajoute : « *J'ai eu ce mouvement d'humeur [...] mais je n'en n'avais pas fait état, je ne me suis pas, comme ça, glorifié...* ».

Les pratiques dissidentes peuvent être individuelles – c'est-à-dire que, même lorsque les votes dissidents sont nombreux, ils ne sont que l'addition de décisions personnelles de députés – ou collectives – les dissensions massives étant alors la conséquence de décisions concertées. Cette distinction recouvre bien sûr en grande partie les distinctions déjà faites – la liberté de conscience s'exerçant plutôt individuellement et la défense de positions partisans pouvant plus aisément être collective – et les traditions des familles politiques. À droite, même si certaines « factions » internes se sont parfois organisées pour défendre des positions communes, comme on l'a vu pour la Droite populaire, la pratique dominante reste celle de la défense solitaire de sa propre position par le député, comme le confirme Yannick Favennec, membre du groupe UMP jusqu'en 2012 : « *C'est rarement [concerté avec d'autres]. C'est très individualiste, ici, vous savez. [...] Il peut y avoir des échanges [...] mais in fine, on est seul avec soi-même* ».

⁵⁸ Le 26 janvier 2016.

À l'inverse, au groupe socialiste, les pratiques dissidentes sont plus collectives : là encore, on observe que le modèle du « parti militant », discipliné mais aussi structuré par des courants, est justement ce qui peut donner à la dissension, lorsqu'elle a lieu, un caractère plus massif qu'une addition d'individualités. Des positions de vote collectives sont prises par la « coordination UMA » puis par les « frondeurs », des décisions qui bien sûr ne s'imposent pas à tous les membres de la « faction » concernée, mais qui sont bien concertées, parfois à l'issue de longues délibérations internes, notamment en fonction du déroulement des débats et de l'intégration ou non de tels amendements et telles revendications, selon des arbitrages, comme on l'a déjà expliqué, entre la volonté d'exprimer une position différente et l'objectif de pouvoir influencer le contenu des textes⁵⁹.

Au-delà des argumentations et des désaccords de fond mis en avant par les députés dissidents, leurs motivations peuvent mêler plus ou moins des intérêts idéologiques et des intérêts « électoralistes » que l'on a déjà exposés. Un vote divergent peut, tout simplement, donner à un parlementaire la satisfaction d'être en accord avec soi-même en respectant sa conviction profonde. Le député peut aussi concevoir son vote comme une façon d'alerter les dirigeants de son parti et les gouvernants, un moyen de faire pression, ou de conserver un moyen de pression pour l'avenir, avec pour finalité d'orienter et d'infléchir le contenu de la politique gouvernementale qu'il estime aller dans la mauvaise direction – que ce soit aussi bien pour des raisons idéologiques de fond ou pour des considérations électorales liées à la popularité de cette politique. D'où l'utilité de pouvoir « négocier » son vote « pour » en échange d'infléchissements politiques, voire, quand l'occasion se présente, de pousser à l'adoption ou au rejet d'une disposition législative particulière, même contre l'avis du groupe.

Même si ce n'est jamais mis en avant par les députés comme leur motivation principale, un élu pourrait théoriquement, on l'a vu, rechercher avec la dissension des intérêts plus individuels : se distinguer et accroître son capital politique personnel, que ce soit dans les luttes intra-partisanes ou, en se désolidarisant d'une politique impopulaire, développer en circonscription un « vote personnel », même si l'on a vu que les résultats globaux en 2012 et en 2017 n'accréditaient pas les effets de ces stratégies. C'est cette stratégie que les dirigeants de la majorité et du pouvoir gouvernant affirment être partagée par une grande partie des

⁵⁹ C'est ainsi que les députés UMA décident collectivement en avril 2013 de s'abstenir sur le projet de « sécurisation de l'emploi », plutôt que de voter « contre » ou de se rallier au texte, au fur et à mesure de l'adoption d'améliorations considérées néanmoins comme insuffisantes, ou que les « frondeurs », au terme de leur première « guérilla budgétaire » au début de l'été 2014, choisissent de voter « pour » le Budget rectificatif de l'État, incluant des baisses d'impôt pour les ménages modestes, mais de s'abstenir sur celui de la Sécurité sociale mettant en œuvre le « pacte de responsabilité ».

« frondeurs », comme l'explique cet ancien conseiller du cabinet de Manuel Valls : « *Je pense que beaucoup ont pensé sincèrement qu'ils pourraient se sauver individuellement, quand bien même on perdrait collectivement. [Qu'ils allaient], lors d'une vague qu'ils anticipaient contre le Parti socialiste, être survivants, grâce à leur positionnement critique* »⁶⁰.

Encore une fois, ces motivations peuvent se mêler à des degrés et selon des priorités différentes selon les députés : ce sont ces différentes incitations à transgresser la position collective que les groupes doivent gérer. Ces dissensions doivent être replacées dans les logiques des rapports de force intra-partisans, dans lesquels les groupes, on l'a vu, ne disposent que de faibles moyens de contraintes ou de sanctions, ou bien trop délicats pour les employer à la légère. C'est pourquoi le groupe adopte des réponses assez pragmatiques, qui tiennent aussi compte, justement, des différents types de dissensions auquel il est confronté.

2) Réactions pragmatiques et « proportionnées » du groupe

Toutes les dissensions de vote ne se valent pas : leur « gravité » et leur « nocivité » jugées par le groupe n'est pas la même selon la nature, le contexte, la revendication, le sujet et le nombre des votes dissidents. On sait combien la définition même, et *a fortiori* la stigmatisation et la sanction, de ce qu'est une « indiscipline partisane » est le produit de logiques intra-partisanes d'étiquetage et de labellisation⁶¹, qui font qu'un comportement objectivement « déviant » par rapport à une norme attendue, en l'occurrence l'unité de vote, se trouve subjectivement considéré comme une « indiscipline » transgressive, qu'elle soit revendiquée par le dissident ou, plus encore, attestée comme telle par l'institution partisane⁶².

Qu'un vote dissident soit un vote contraire ou une abstention est déjà un élément pris en compte, les groupes ayant dans les faits une plus grande tolérance pour la seconde⁶³. L'abstention peut devenir une marge de liberté « concédée » par le groupe, laissant un élu exprimer sa différence sans s'opposer frontalement à la ligne partisane, une sorte de « compromis » acceptable pour les deux parties, particulièrement pour des scrutins politiquement « sensibles » et « visibles ». Au point par exemple que Bruno Le Roux, à

⁶⁰ Entretien le 19 novembre 2019.

⁶¹ Olivier Grojean, « (In)disciplines partisanes et légitimation. Retour sur les relations entre individus et institutions », dans Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisanes. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, op. cit., pp. 263-281.

⁶² *Ibid.*, p. 266.

⁶³ En 2018, Richard Ferrand, président du groupe LREM à l'Assemblée nationale, énonce explicitement cette règle souvent « informelle » en prévenant les députés de son groupe réticents à voter en faveur du projet de loi relatif à l'asile et à l'immigration : « *Si l'abstention est un péché véniel, le vote contre est un péché mortel !* » : Aurélien Soucheyre, « Un vote contre serait un "péché mortel" selon Richard Ferrand », *L'Humanité*, 16 avril 2018.

l'occasion du scrutin solennel en première lecture sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe, déclare en réunion plénière de groupe que, compte tenu de la grande polarisation et de la force symbolique du texte, « *pour marquer une réticence, l'abstention est suffisante* »⁶⁴, la suggérant comme solution de « repli » pour les membres du groupe ne soutenant pas le projet de loi.

Mais le caractère plus ou moins gravement « transgressif » d'un vote divergent de la position majoritaire du groupe dépend d'abord et avant tout de la nature du texte concerné et du contexte dans lequel il s'inscrit, et notamment de la communication publique ou non qui est faite de ce vote et de ses raisons. Beaucoup de dissensions de vote « ponctuelles », solitaires et non revendiquées passent pratiquement inaperçues, et même des dissensions plus nombreuses, mais sur des textes jugés politiquement plus « secondaires » et aux enjeux moins cruciaux pour l'action collective du groupe et la politique gouvernementale, sont rapidement oubliés.

Par exemple, la plus forte dissension du groupe UMP de la XIII^e législature lors d'un scrutin complet (et la deuxième tous scrutins confondus) se produit le 3 mai 2011, lorsque l'Assemblée rejette une proposition de loi du groupe partenaire de la coalition gouvernementale, le Nouveau Centre, relative à la « compétitivité de l'agriculture » : contre la position du groupe, 35 députés UMP votent « pour » et 13 s'abstiennent. Pourtant, interrogés en 2016 en entretiens, ni le président du groupe Christian Jacob ni la secrétaire générale Sylvie Gir ne gardent un quelconque souvenir de ce vote. Au groupe socialiste, lors de l'adoption en première lecture, le 4 décembre 2013, de la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel, qui divise le Gouvernement et n'est guère prioritaire pour la direction du groupe SRC, 18 députés du groupe s'abstiennent et 5 votent « contre », y compris un fervent défenseur de la discipline comme Jean-Marie Le Guen, futur ministre chargé des Relations avec le Parlement ; des dissensions qui ne laissent pratiquement aucun souvenir dans le groupe.

De manière générale et même si ce n'est explicite que dans les règles écrites du groupe UMP, sur les sujets couramment considérés comme relevant de l'éthique personnelle, principalement la bioéthique et la fin de vie, les dissensions au nom de la liberté de conscience individuelle sont au moins acceptées même au groupe socialiste. Et les votes divergents exprimant des intérêts sociaux ou territoriaux spécifiques à la circonscription d'un député sont facilement tolérés, dès lors que ces votes permettent à des élus du groupe d'assurer leur position locale sans pour autant mettre en danger l'adoption des textes. Et on l'a vu à propos des « factions » internes aux groupes : les dissensions inscrites dans les clivages intra-partisans

⁶⁴ Observation n°3, réunion plénière du groupe SRC le mardi 12 février 2013 en salle Victor Hugo, observée et prise en notes depuis la mezzanine des collaborateurs.

peuvent elles aussi être intégrées comme des dissensions « routinières », presque normales, en tout cas prévisibles voire attendues, permettant à moindre coût de garder le plus grand nombre d'élus sous le même « toit » partisan et électoral, au prix simplement de votes dissidents classiques et anticipés qui de toute façon ne menacent pas l'issue du vote.

Les groupes parlementaires développent ainsi un certain pragmatisme et savent s'accommoder de dissensions en leur sein jusqu'à un certain point. Les préoccupations naissent principalement lorsque cet « ordre » précaire perd de son équilibre, que les points de repères habituels sont bousculés. La secrétaire générale du groupe UMP⁶⁵ explique ainsi par exemple que les doutes de plus en plus exprimés par « *des parlementaires "référénts"* », allant classiquement dans le sens de la majorité, ont été des « alertes » de l'ampleur du malaise dans le groupe ayant conduit aux rejets « accidentels » des projets de lois relatifs aux OGM et à la création de l'Hadopi.

Les dissensions de votes augmentent en « gravité » pour le groupe dès lors qu'elles franchissent des lignes rouges, qu'elles atteignent des textes et des sujets d'une grande importance symbolique, voire consubstantielle à la politique gouvernementale, qu'elles délégitiment la position du groupe et, de plus, qu'elles sont si nombreuses et revendiquées si publiquement qu'elles sont très visibles. On comprend donc que les dissensions « frondeuses » au groupe socialiste contre des textes budgétaires entiers et contre la confiance au Gouvernement, même auto-limitées à l'abstention, constituent des indisciplines partisans particulièrement dignes d'être condamnées comme telles.

Le reproche fait à de telles dissensions, qui sortent de « l'ordinaire » des votes dissidents, est moins de mettre en danger l'adoption des textes voulus que, à cause de « postures » dissidentes et non constructives, de « brouiller » la communication du Gouvernement et de la majorité parlementaire, d'étaler des divisions publiquement et par là de porter atteinte à son crédit politique aux yeux de l'électorat⁶⁶. Même si, comme on l'a déjà relevé, la « fronde » socialiste n'a pratiquement pas eu de conséquence concrète sur le contenu de la législation adoptée, l'accusation faite aux « frondeurs » est de contribuer à l'impopularité du pouvoir gouvernant et du PS, comme le résume l'ancien conseiller ministériel de Manuel Valls interrogé : « *Le vrai problème n'a pas été, finalement, institutionnel, c'était un problème médiatique, de message passé. [...] C'était plus compliqué, cela demandait plus de vigilance*

⁶⁵ En entretien le 25 février 2016.

⁶⁶ Christopher Kam interroge notamment le « coût » politique de la dissension pour le parti et tend à montrer que les dissensions les plus « visibles » peuvent effectivement atteindre la popularité du parti : *Party Discipline and Parliamentary Politics*, op. cit., pp. 130-149.

[...] mais grosso modo, les textes qui devaient être adoptés ont été adoptés dans la mouture acceptable pour nous. Le problème était qu'aucun message ne pouvait passer »⁶⁷.

La direction du groupe réagit donc aux votes dissidents en fonction de l'importance de ces « indisciplines » selon elle. Et encore, ce n'est véritablement le cas qu'au groupe socialiste : le groupe UMP met un point d'honneur, on l'a vu, à respecter la liberté de vote de ses membres et revendique de ne jamais « punir » des expressions divergentes : on y affiche volontiers un dédain pour les règles écrites⁶⁸. Et de fait, on ne trouve guère d'exemples ou de témoignages contraires : les députés UMP interrogés, y compris les plus souvent dissidents, affirment tous que le groupe ne les a pas marginalisés. À l'image de Jacques Myard qui déclare : « *Nous avons, au sein de l'UMP, Les Républicains, au sein du RPR, toujours eu une totale liberté. Totale liberté* »⁶⁹. On peut certes relever que, selon la secrétaire générale, Lionel Tardy n'a jamais été élu par ses pairs lorsqu'il s'est présenté pour une vice-présidence du groupe, mais rien ne permet de mettre en évidence une règle générale de marginalisation des dissidents à l'UMP.

Au groupe socialiste, la réalité est complexe : les « sanctions » du groupe ne sont pas appliquées de façon méthodique, même contre des députés ayant émis un vote contraire lors d'un scrutin complet politiquement important. À titre d'exemple, la députée Bernadette Laclais, l'une des rares parlementaires à s'opposer au mariage homosexuel lors du scrutin solennel en février 2013, s'est néanmoins vue confier deux questions orales au Gouvernement, plusieurs rapports législatifs et avis budgétaires – dont un dès l'automne 2013 – pendant la suite de la législature. Stéphane Travert, initialement membre du courant UMA, après s'être opposé au TSCG à l'automne 2012, vote à nouveau « contre » le 9 avril 2013, lors du scrutin solennel sur le projet de loi dit de « sécurisation de l'emploi » – alors même que, cette fois, la plupart des dissidents se cantonnent à l'abstention – mais il se voit tout de même désigner rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif aux métropoles, à peine deux semaines plus tard.

Comme on l'a déjà relevé, les chiffres montrent qu'en revanche, les députés participant à la « fronde » ont été davantage privés de rapports et de questions orales, montrant le caractère particulièrement « condamnable », pour le groupe, de ces indisciplines. Certains « frondeurs » en particulier, dans la commission des Affaires sociales, ont eu à subir des conséquences pour leurs votes. D'abord Christian Paul, qui est alors, depuis le début de la législature, responsable des commissaires socialistes aux Affaires sociales : lors du renouvellement, des postes internes

⁶⁷ Entretien le 19 novembre 2019, déjà cité.

⁶⁸ « *Vous connaissez beaucoup mieux les statuts que moi !* » me dit avec amusement Christian Jacob quand je l'interroge sur les statuts UMP prévoyant une possible « discipline de vote » pour les votes de confiance, en entretien le 18 mai 2016.

⁶⁹ Entretien en compagnie d'Antoine Guéneau le 24 mars 2016, déjà cité.

en juin 2014, par vote à bulletin secret, il est remplacé par Martine Pinville. Ce remplacement aurait été préparé minutieusement par certains élus socialistes ayant mobilisé leurs collègues et profitant de l'impréparation de Christian Paul, selon le récit qu'en fait un collaborateur du groupe, qui raconte que l'ancien ministre, ne croyant pas à ce risque, n'a « *pas fait de tractation énorme* » et n'a pas « *préparé le terrain* », avant de se « *faire mettre à la porte* »⁷⁰ par une très grande majorité des votants.

La reprise en main de la commission des Affaires sociales se poursuit avec le début de la session parlementaire ordinaire 2014-2015, à l'occasion de la nomination, par les présidents de groupe, des membres des huit commissions permanentes. Bruno Le Roux en profite pour opérer des changements plus importants que d'ordinaire : cinq parlementaires SRC ayant « frondé » – dont Christian Paul – sont retirés, contre leur gré, des Affaires sociales, et dispersés dans d'autres commissions. Le président du groupe SRC ne cache pas qu'il s'agisse d'une réaction à la « fronde » : dans une lettre aux députés membres de son groupe⁷¹, expliquant longuement ses choix, il écrit en conclusion : « *J'ai tenu compte des comportements de chacun au regard de nos règles communes* ».

Ce sont là deux mesures de « rétorsion » particulièrement « spectaculaires » mais aussi très ciblées et exceptionnelles – dont l'une passe par la mobilisation de membres d'une commission lors d'un scrutin interne du groupe – deux mesures qui visent d'ailleurs moins à « punir » les députés concernés qu'à éviter au maximum des difficultés supplémentaires dans la commission des Affaires sociales, où les « frondeurs » sont alors sur-représentés. Pourtant, même pour les « frondeurs », on trouve des exceptions à leurs « privations » : par exemple, Denys Robiliard ou, encore une fois, Stéphane Travert, sont tous les deux rapporteurs spéciaux sur des parties du projet de « loi Macron » examiné en 2015. Même si leur participation à la « fronde » constitue bien un problème soulevé en interne par Bruno Le Roux au moment du choix de leur désignation⁷², celle-ci montre que le groupe peut aussi préférer « enrôler » des contestataires reconnus pour leurs compétences, espérant les inciter à la solidarité partisane, plutôt que de leur refuser définitivement toute responsabilité.

En-dehors des « sanctions » formelles, utilisées avec parcimonie et pragmatisme, des pressions plus informelles peuvent également être exercées en certaines occasions. À l'UMP, la plupart des pressions semblent venir davantage du pouvoir gouvernant – et parfois

⁷⁰ Entretien avec Antonin Gregorio, conseiller parlementaire du groupe SRC/SER aux Affaires sociales, le 9 juin 2016. À propos de ce moment, il ajoute : « *Le remplacement n'en a pas été un : c'était un putsch. Il faut dire les choses comme elles sont.* »

⁷¹ Dont j'ai pu me procurer un exemplaire.

⁷² Selon le témoignage d'Antonin Gregorio, en entretien déjà cité.

directement de l'Élysée – que de la direction du groupe parlementaire. Yannick Favennec raconte ainsi : « *Je me suis pris quelques coups de fils de l'Élysée, quand j'étais borderline [...]. "Ah mais pourquoi tu fais ça, pourquoi tu ne votes pas ci... ?" »⁷³. Quelques rares cas de pressions exercées par la direction du groupe sont rapportés : Valérie Boyer raconte ainsi qu'à l'occasion du débat sur la publicité à la télévision, où elle voulait défendre une régulation plus contraignante, le président du groupe l'a dissuadée de prendre part à un vote : « *Copé était venu me tirer par les cheveux dans l'hémicycle en me disant : "Si tu fais ça, c'est toute l'industrie du dessin animé qui meurt" »⁷⁴.**

L'existence de pressions est davantage étayée par les témoignages au groupe socialiste, qui font état de « coups de fil », principalement, là encore, à l'égard des « frondeurs » : des pressions menées conjointement par des responsables du groupe, du parti et du pouvoir gouvernant, consistant en des appels à la solidarité partisane et gouvernementale et à la responsabilité, potentiellement accompagnées de menaces, relatives à l'investiture du parti ou à la circonscription du député. Toutefois, ces pressions et éventuelles menaces sont « ciblées » sur certains parlementaires jugés les plus susceptibles de basculer, ce qui écarte les figures les chefs de courant et les figures les plus connues de la « fronde », traitées comme « irrécupérables ». Laurent Baumel le raconte par exemple à propos de la journée du 29 avril 2014, lorsque 41 socialistes se sont abstenus sur le programme de stabilité budgétaire :

« *On a perdu vingt députés dans la journée. Qui sont des députés qui ont été appelés, ou interpellés, jusqu'à huit fois dans la journée. Par huit acteurs différents. Le Guen [ministre des Relations avec le Parlement], Colmou [conseiller du Premier ministre], Borgel [secrétaire national du PS aux élections]... Et un dispositif d'une violence symbolique inouïe pour les ramener, avec des arguments de toute sorte, allant des plus prosaïques du style "T'as besoin de quelque chose dans ta circonscription ?" ou au contraire "Attention, tu sais que tu as un dossier sur ceci, sur cela, il ne faut pas non plus nous décourager de t'aider" [...] ou bien, tout simplement "Tu ne peux pas nous faire ça. ! T'as réfléchi un peu aux conséquences ? C'est très, très grave, on va exploser, tu vas faire exploser le parti..." [...] Donc vous avez des gens qui sont ébranlés à force de recevoir des argumentaires pénibles, négatifs et qui, du coup, ne tiennent pas le choc. Bon, moi, personnellement, je dois dire que j'ai été relativement épargné, parce que je n'étais pas une bonne cible pour eux »⁷⁵.*

⁷³ Entretien le 25 janvier 2017.

⁷⁴ Entretien le 26 juin 2016.

⁷⁵ Entretien le 26 janvier 2016.

Dans l'ensemble, on observe davantage un usage de pressions informelles et parfois de menaces de sanctions plutôt qu'une application rigoureuse de ces dernières⁷⁶. On a largement expliqué que les groupes n'avaient pas de vrais moyens de contraintes et que la « sanction » ultime de l'exclusion était très lourde à manier : elle aurait pour conséquence d'acter totalement la séparation et d'aggraver ainsi les effets de la dissidence, avec le risque que le député banni devienne une nuisance électorale plus ou moins forte⁷⁷ – sans même parler de l'exclusion d'un nombre plus important de parlementaires. D'où le fait qu'elle ne soit utilisée que pour sanctionner des problèmes judiciaires ou éthiques et non des divergences politiques. Un élu qui se considère assuré de conserver l'investiture – notamment, au PS, parce qu'il sait avoir le soutien des militants de sa circonscription ou d'un courant interne du parti – ou même qui n'ambitionne pas de se représenter, n'est guère sensible à la menace. En tout état de cause, les ressorts profonds de la cohésion partisane sont à rechercher ailleurs.

3) La « spontanéité » construite de la cohésion partisane

Malgré le caractère aléatoire et fragile des sanctions et des incitations à la discipline, aux mains du groupe, du parti ou du pouvoir gouvernant, on ne peut totalement exclure qu'elles entrent en ligne de compte pour une partie au moins des députés. Mais dès lors que les possibilités de promotions – parlementaires ou gouvernementales – sont limitées et que les moyens disciplinaires sont trop faibles ou trop risqués, les groupes doivent compter sur une cohésion plus « spontanée » de leurs membres⁷⁸. Outre le fait qu'en principe, les candidats, puis les élus, qui se sont rassemblés autour d'un parti et d'un groupe, partagent, en grande majorité, l'essentiel des orientations politiques collectives – au moins initialement – d'autres mécanismes les poussent à faire passer l'unité avant leurs éventuelles différences. En clair, le groupe doit pouvoir compter sur les étapes de « *party agreement* » et « *party loyalty* » pour que sa cohésion ne repose pas toute entière sur la « *party discipline* »⁷⁹.

⁷⁶ Ce qui rejoint les conclusions de l'analyse comparée de cinq parlements européens faite par Stefanie Bailer : “To use the whip or not. Whether and when party group leaders use disciplinary measures to achieve voting unity”, art. cit.

⁷⁷ En bref, à défaut d'une « *loyalty* » permanente, la « *voice* » occasionnelle peut être un moindre mal évitant une « *exit* », pour reprendre la typologie d'Albert Hirschman, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995 [1970], 212 pages.

⁷⁸ Christopher Kam dans *Party Discipline and Parliamentary Politics*, *op. cit.*, constate en étudiant les parlements des systèmes de Westminster que les perspectives de carrière ne peuvent inciter à la discipline que jusqu'à un certain point (pp. 150-168) et que les sanctions disciplinaires ont une efficacité limitée (pp. 169-188), d'où la nécessité pour les dirigeants des partis de pouvoir compter sur le respect des normes partisans (pp.189-204).

⁷⁹ Pour reprendre les termes de l'approche « séquentielle » de l'unité partisane : Cynthia Van Vonn *et al.*, “Agreement, Loyalty and Discipline: A Sequential Approach to Party Unity”, art. cit.

Quelles que soient les dissensions importantes que l'on a relevées, il n'en reste pas moins que la cohésion des deux groupes majoritaires analysées reste dans l'ensemble très élevée et que, malgré des soubresauts et des « accidents », la politique gouvernementale s'applique sans grande entrave. Et de ce point de vue, la comparaison entre le groupe UMP et le groupe socialiste, compte tenu de leurs différences de traditions et cultures partisans, est instructive : le groupe socialiste montre que même un parti aux règles dirigistes et poursuivant un idéal de discipline collective ne peut « réprimer » complètement toutes les dissensions internes ; mais le groupe UMP montre aussi, à l'inverse, que même avec des règles et des pratiques respectant la liberté individuelle de vote de ses membres, un groupe majoritaire peut parvenir à un très haut niveau de cohésion. C'est ce que souligne le président Christian Jacob⁸⁰ :

« On a ressorti, là, les chiffres, il n'y a pas longtemps : je crois que c'est ... [bref silence de réflexion] 90% des positions du groupe qui sont votées par plus de 80% du groupe. Dans 90% des cas, 80% des députés – donc, bon ! Il est compliqué de faire mieux, quoi. Et on le fait par consensus ! Donc je suis sûr que si je mettais des règles de votes et cetera, on n'arriverait jamais à ce résultat-là. [...] Je pense qu'on ne préside pas un groupe à la schlague. C'est une erreur fondamentale d'appréciation de le faire. »

Le fait qu'un groupe rassemble des personnes s'étant engagées dans un même parti est évidemment une donnée essentielle. Il faut aussi tenir compte de toutes les dispositions acquises au cours de la trajectoire politique et militante pour devenir député dans un groupe politique à l'Assemblée, grâce au soutien d'un parti dans lequel on a investi, parfois depuis longtemps, des effets de cette « socialisation partisane » dont on a déjà parlé, ce « *respect de la boutique* », pour reprendre l'expression de Sandrine Doucet. Et il faut également se rappeler que les députés sont différemment et inégalement investis dans le travail parlementaire : dans ce cadre, les positions du groupe deviennent des points de repères et de ralliement⁸¹.

Il y a d'abord cet engagement commun, cet accord initial « de principe » sur un corpus programmatique et une orientation générale. Comme le dit ce conseiller ministériel de Manuel Valls, en l'absence de moyens de contrainte d'un groupe majoritaire sur ces membres, ce qui fait exister une majorité parlementaire, « *c'est un pacte. C'est un pacte qu'on fait au départ. On est élu avec une étiquette, on est élu parce qu'on fait partie d'un collectif. Et on est tenu de respecter le collectif* ». Dans ce cadre, la position à suivre sur les sujets importants est une

⁸⁰ Entretien le 18 mai 2016.

⁸¹ L'analyse développée ici converge avec celle de Rudy B. Anderweg et Jacques Thomassen sur l'unité partisane dans le Parlement néerlandais, selon laquelle l'homogénéité politique, la loyauté partisane et la division du travail jouent un plus grand rôle que les sanctions : "Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament", *Party Politics*, 17 (5), 2010, pp. 655-672.

question « *qui ne se pose pas* »⁸² ; adopter la position du groupe est la règle « par défaut », tandis que le vote divergent est l'exception qui doit être justifiée⁸³.

Que la discipline partisane provienne du poids croissant des ressources collectives dans la compétition électorale ne signifie pas que chaque député « rationalise » systématiquement sa discipline de vote comme un choix calculé en raison de sa dépendance électorale à l'investiture de son parti : il y a un « ordre spontané » qui résulte de l'engagement des députés dans une entreprise politique collective. Cet engagement commun ne suffit pas toutefois à gommer les différences d'intérêts idéologiques et de carrière pouvant diviser un groupe : le seul accord idéologique initial supposé ne suffirait pas à rendre compte qu'un député puisse se considérer « *obligé de voter des textes avec lesquels [il] n'est pas d'accord* » comme le dit l'ancien ministre et député UMP Pierre Lellouche⁸⁴.

L'engagement dans l'entreprise politique collective conduit – de façon différenciée selon les personnes – au développement de cet *habitus* militant déjà évoqué, à l'acquisition de dispositions adaptées à l'action partisane : pour le député du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, cet *habitus* l'entraîne à valoriser, comme désirables en soi, les intérêts collectifs de sa famille politique, voire la déférence à ses dirigeants. On a vu que, conformément aux traditions politiques dominantes à droite, les élus UMP déclaraient classiquement un bien moindre attachement au parti que les socialistes. Pourtant, à droite comme à gauche, chaque organisation collective développe un « imaginaire commun », autour de son histoire, ses valeurs et objectifs proclamés, ses figures dirigeantes, un sentiment d'appartenance – autour du « compagnonnage gaulliste » ou de la « camaraderie socialiste » – encourageant à la discipline ou, pour le dire autrement, à une *légitimation de la domination partisane* pour les élus.

À droite, la dévalorisation traditionnelle de la « forme partisane » et le peu d'importance accordée aux règles formelles ne fait pas disparaître cet « imaginaire commun » et contribue à cimenter le groupe parlementaire, comme l'explique Christian Jacob : « *C'est parce qu'on a la culture, le noyau dur ici – et j'en suis un représentant – c'est le RPR. [...] Il y a une phrase [...] qui disait, en parlant des gaullistes : "Ils sont comme des loups : ils se mordent entre eux*

⁸² Entretien avec Sylvie Gir, secrétaire générale du groupe UMP/Les Républicains, le 25 février 2016. À propos du positionnement du groupe sur les votes engageant la politique gouvernementale : « *La question ne se pose pas. Il ne faut quand même pas oublier qu'un député est élu sur un programme, par un parti, avec une majorité. Après, l'usure, ou les circonstances, locales, personnelles, peuvent l'inciter parfois, à ne pas être dans le sens de son parti, mais c'est très minoritaire. Très minoritaire.* ».

⁸³ Entretien avec Guy Geoffroy le 25 mai 2016 : « *Il y a l'idée toute naturelle qu'on est élu dans la foulée de l'élection d'un Président dont on a partagé la campagne et le projet, donc c'est assez logique. Et puis il y a l'idée, qui est assez spontanée, que la règle, c'est plutôt la discipline. Et que quand on souhaite se soustraire à cette règle, c'est pour des raisons bien particulières, et qu'à ce moment-là, il faut les exprimer.* ».

⁸⁴ Entretien le 25 novembre 2016.

*et chassent en meute". Et je trouve que c'est une belle définition, c'est-à-dire que de temps en temps, bon, ça claque un peu – et puis à l'arrivée, ça arrive à se rassembler »⁸⁵. Étienne Pinte rappelle aussi cette « matrice gaulliste » qui valorise l'attachement au chef : « *Il y a toujours eu une relation un peu viscérale, il faut le reconnaître, au chef* »⁸⁶.*

En raison de cet habitus militant, des dispositions acquises pour parvenir à l'Assemblée et d'un attachement au collectif partisan auquel on appartient parfois depuis de longues années, le fait de rompre la discipline partisane et de voter autrement que la consigne du groupe peut représenter un vrai coût personnel, voire parfois un déchirement, comme l'expriment plusieurs témoignages, comme celui de Christophe Sirugue, député très critique à l'égard des « frondeurs » mais qui transgresse à quelques rares occasions la position du groupe, notamment contre la déchéance de nationalité et l'état d'urgence : « *Chaque fois que j'ai un vote différent de la consigne du groupe, c'est un vrai... Personnellement, je ne le fais pas comme ça, facilement, quoi* »⁸⁷.

Les propos de Laurence Dumont, participante aux réunions de la « fronde » lors de la naissance du mouvement en 2014 et signataire de la « Motion B » au congrès de Poitiers, mais dont les votes dissidents sont très rares – un seul lors d'un scrutin complet, celui sur le projet de révision constitutionnelle de « protection de la Nation » – accèdent également cette idée : « *Franchir la ligne de la solidarité de groupe, c'est... c'est lourd de sens, surtout quand on est – enfin, je suis au parti depuis trente ans, c'est vraiment mon parti. [...] Le seul parti dont j'ai été membre, c'est le Parti socialiste, je n'ai aucune intention de le quitter, même si je suis en désaccord avec un certain nombre de choses – et donc c'est vrai que franchir la ligne, voilà, ça demande de la réflexion* »⁸⁸.

C'est bien pour cela que le travail politique de la direction du groupe – et le cas échéant du pouvoir gouvernant pour obtenir la cohésion des députés membres est au moins autant d'appeler à cet esprit collectif que d'user d'incitations et de sanctions. Selon Pierre Lellouche, ce qui fait tenir une majorité, « *c'est le ministre, le Premier ministre, qui vient parler au groupe pour dire "j'ai besoin de vous, s'il vous plaît ne partez pas dans tous les sens" et le président de groupe va dire la même chose, tout en respectant la liberté de chacun* »⁸⁹. Dans les pressions

⁸⁵ Entretien le 18 mai 2016.

⁸⁶ Entretien le 23 novembre 2016.

⁸⁷ Entretien le 22 mars 2016. Il explique : « *Je suis plutôt quelqu'un qui souhaite qu'on ait un fonctionnement de groupe : qui dit "un fonctionnement de groupe" dit "des débats", qui dit "des débats" dit ensuite "une majorité qui se dégage", et puis s'il y a une majorité qui se dégage, on la suit, sinon, il n'y a plus de vie de groupe. [...] Parce qu'encore, je pense qu'un groupe politique, c'est comme le reste, si on ne lui reconnaît pas une légitimité, à ce moment-là, on a un vrai problème de fonctionnement* ».

⁸⁸ Entretien le 11 mai 2016.

⁸⁹ Entretien le 19 novembre 2016, déjà cité.

exercées auprès de députés récalcitrants à l'occasion de « coups de fil », les menaces et les promesses s'accompagnent aussi de ce genre d'appels à la loyauté et à la solidarité, ce que Laurent Baumel appelle un « *argument familial* »⁹⁰.

Au-delà de cette valorisation de la loyauté, il est aussi très important de souligner que *les préférences politiques et idéologiques individuelles ne préexistent pas forcément aux positions partisans* – notamment pas sur tous les sujets – et que, dans une certaine mesure, elles peuvent procéder – au moins partiellement – de l'engagement partisan. En effet, les députés ne sont pas – et pas tous au même degré et pas dans tous les domaines – des acteurs politiques totalement informés, experts et rationnels. D'où l'importance des logiques de division du travail, aussi bien horizontal – entre domaines de spécialités – que vertical – entre élus plus ou moins investis dans les questions législatives, techniques ou idéologiques. C'est en cela que la position du groupe peut devenir davantage une solution facilitatrice qu'une contrainte pour les députés⁹¹. Le groupe est plus que la simple agrégation de préférences individuelles convergentes aussi parce qu'*il contribue à les produire*.

Pour citer Pierre Morel-À-L'Huissier, qui est par ailleurs l'un des députés UMP les plus souvent dissidents : « *Il m'est arrivé d'écouter la position du groupe et d'être convaincu par [celle-ci] – c'est l'intérêt du groupe ! De 11 heures à midi, d'entendre quatre ou cinq personnalités flamboyantes [...] et à un moment donné, on se forge une idée. Parce que parfois, on ne sait pas trop !* »⁹². Dans le même groupe, Guy Geoffroy, très actif en commission des Lois, estime qu'à moins d'un problème grave, son expertise technique dans d'autres domaines ne lui permet pas de trouver matière à désaccord : « *Sur des textes relevant d'autres commissions, je n'ai pas les compétences suffisantes me permettant – à défaut de quelque chose qui m'aurait profondément choqué, ce qui n'a jamais été le cas – de considérer que je devais exprimer d'une manière ou d'une autre un désaccord* »⁹³.

C'est une forme de délégation de confiance, voire de remise de soi, que fait un député envers son groupe et son parti, au moins sur tous les sujets sur lesquels il ne développe pas ses

⁹⁰ Entretien le 29 mars 2016 : « *T'es là parce que t'es dans une famille, on a été élus ensemble, tu ne peux pas nous faire ça, tu ne peux pas faire ça au Président qui est le chef de la famille.* [...] *C'est ce que j'appelle l'argument familial. Qui n'est pas lié à des pressions matérielles directes – "attention à toi, à ton investiture, ta circonscription, de quoi t'as besoin". On n'est pas dans ce registre-là, mais c'est dans le registre de : "tu ne peux pas faire ça à la famille [...] personne ne se sauvera individuellement, on reste des socialistes, on est tous dans le même bateau* » ... À la Thuram : « *on vit ensemble, on meurt ensemble* », et cetera. *Ces thématiques-là, ce registre de langage, sont très utilisés pour ramener les brebis égarées au bercail* ».

⁹¹ Dans leur *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 149, Magali Alexandre et Jean-Jacques Urvoas écrivent ainsi que « *le respect d'une position commune ne contraint pas forcément le parlementaire à piétiner ses convictions, mais peut le dispenser de s'en former !* ».

⁹² Entretien le 24 mai 2016.

⁹³ Entretien le 25 mai 2016, déjà cité.

propres convictions indépendantes – et ces sujets peuvent être plus ou moins larges. Cette délégation de confiance est flagrante lorsque, justement, elle n'existe plus, comme en témoignent les propos de Pierre-Alain Muet : économiste reconnu au PS, il explique qu'une fois avoir acté son désaccord avec la politique économique de François Hollande, il décide d'examiner chaque texte – s'abstenant par exemple sur le projet de loi relatif au renseignement – là où, auparavant, il s'en remettait à la position du groupe socialiste pour les autres sujets :

« J'ai toujours fait confiance au Parti socialiste, jusqu'à ce que je ne lui fasse plus confiance – et aujourd'hui, je ne lui fais plus confiance. [...] J'étais tellement en phase avec les positions du Parti socialiste que j'écoutais avec plaisir ce que disaient mes camarades et j'étais prêt à les suivre. Aujourd'hui, je regarde tous les textes, attentivement. [...] Je trouve tellement de défaillances dans le domaine économique et, depuis la déchéance [de nationalité], dans d'autres domaines, que maintenant je suis prudent sur les textes, je les regarde avant de décider, mais avant, c'est vrai que je votais sans trop me poser de questions »⁹⁴.

Ce changement d'attitude montre bien, rétrospectivement, ce qu'est le comportement « ordinaire » d'un député, se référant « automatiquement » à la position et à la consigne de vote de son groupe, qui constitue un point de convergence immédiat et spontané lors de chaque scrutin ; et on imagine que cela est d'autant plus vrai pour les députés les moins investis dans le travail parlementaire, les moins « experts » et les moins attachés aux questions doctrinales – contrairement, en l'occurrence, à Pierre-Alain Muet ayant justement rencontré un désaccord majeur dans son domaine de prédilection.

Pour toutes ces raisons, les députés d'un groupe – et notamment d'un groupe majoritaire – adoptent un « sens pratique »⁹⁵ adapté à leur position et aux attentes de l'institution partisane, les conduisant à agir spontanément, sans avoir y réfléchir, dans le sens de la cohésion, respectant la consigne de vote du groupe « *par devoir ou faute d'opinion tranchée, davantage que par sentiment d'adhésion personnelle* »⁹⁶ : le député vote parfois en agissant moins par conviction que par conformisme ou par « bonne volonté » envers le parti et le groupe, voire par envie de « bien faire », avec la crainte, dans le cas contraire, au-delà même de toutes considérations de carrière, de se retrouver isolé et ridicule parmi ses pairs, de « gaffer » et de « perdre la face »⁹⁷.

⁹⁴ Entretien le 15 juin 2016.

⁹⁵ Sur les notions d'*habitus* et de sens pratique, voir évidemment Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit, 1989 [1980], 475 pages.

⁹⁶ Magali Alexandre et Jean-Jacques Urvoas, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 149.

⁹⁷ Pour reprendre le vocabulaire de l'interactionnisme goffmanien ; voir Erving Goffman, *Les rites d'interactions*, Paris, Éditions de minuit, 1988 [1967], 229 pages.

Tout cela permet d'esquisser en creux quelles sont les dispositions et les circonstances qui peuvent contrebalancer ces mécanismes et faciliter le passage à l'indiscipline de vote : un moindre attachement « familial » au collectif partisan – par exemple lié à une socialisation partisane différente – et l'existence, à l'inverse, de « loyautés alternatives » dans lesquelles le député dissident pourrait puiser les sources de son indiscipline : une forte conviction contraire à la position partisane, appuyée sur l'expertise ou sur l'idéologie, des soutiens contradictoires dans son entourage politique, familial, militant, de circonscription... y compris, évidemment, l'appartenance à des courants partisans minoritaires, qui offrent un cadre de pensée alternatif et un soutien politique pour la dissension.

La stricte focalisation sur les seuls votes ne permet cependant pas de rendre compte de toute la réalité, car la cohésion partisane peut se construire également grâce à des négociations et des compromis pour solidifier le soutien du groupe en donnant des motifs de satisfaction aux parlementaires pour mieux les mobiliser. L'analyse du « fait majoritaire » et des relations entre le pouvoir gouvernant et sa majorité à l'Assemblée nationale doit aussi étudier la capacité des députés de la majorité à contribuer activement ou non à l'écriture de la loi.

III. Des concessions législatives obtenues par la majorité

Le « fait majoritaire », avec la montée en puissance du pouvoir gouvernant comme principal producteur des normes législatives, ne signifie pas pour autant que le Parlement ne fasse que ratifier passivement et mécaniquement la loi qu'il vote : les députés de la majorité parviennent à influencer le contenu de la législation, au moins à ses marges, souvent avec l'accord du pouvoir gouvernant, mais aussi parfois en lui arrachant des concessions, qu'il peut accepter même de mauvaise grâce. Cet espace de décision parlementaire, restreint mais non nul, se manifeste avec les deux types d'instruments dont disposent les élus pour écrire la loi : les propositions déposées à leur initiative (A) et les amendements aux textes examinés, particulièrement aux projets gouvernementaux (B).

A. Impulser des législations limitées et ciblées

Si le pouvoir gouvernant domine très largement la conception des lois, les élus conservent une capacité d'initiative législative grâce aux propositions parlementaires de loi – ou « PPL » dans le jargon indigène. Des contraintes politiques, juridiques et techniques ne laissent à la majorité parlementaire que des marges très étroites pour développer sa propre activité législative plus ou moins autonome et contribuer à la législation (1), avec des PPL dont les députés se saisissent de façons très variables et selon des pratiques partisans très différenciées (2). Plusieurs configurations existent : les propositions de lois peuvent être plus ou moins consensuelles ou clivantes, construites en étroite coopération avec le pouvoir gouvernant ou adoptées malgré ses réticences, des initiatives collectives de groupe ou des combats personnels de députés « de base » (3).

1) Un espace d'initiative parlementaire très contraint

Que le Parlement soit formellement l'auteur de la loi ne signifie pas qu'il en soit toujours le rédacteur : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* » dispose l'article 39 de la Constitution. Et on l'a déjà souligné : comme dans la plupart des démocraties parlementaires contemporaines, le pouvoir gouvernant est à l'origine de la grande majorité des lois⁹⁸. La distinction de vocabulaire reflète d'ailleurs la différence de nature politique : les textes déposés par le Premier ministre sont des « projets de loi », car ils s'inscrivent dans le programme d'action global du Gouvernement chargé de déterminer et conduire la politique de la nation par l'article 20 de la Constitution, tandis que les textes déposés par des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat ne sont que des « propositions de loi », comme de simples « suggestions » occasionnelles.

Les initiatives législatives proprement parlementaires ne sont, pour autant, pas complètement négligeables, quand bien même elles sont souvent d'une portée plus modeste ou plus restreinte que les lois gouvernementales. Dans l'histoire de la V^e République, certaines lois emblématiques, particulièrement des « réformes de société », proviennent des parlementaires et non des gouvernants : ainsi, l'autorisation de la contraception orale en 1967, initiée par le député UNR Lucien Neuwirth, avec l'acceptation résignée du général de Gaulle et malgré les

⁹⁸ Le gouvernement-législateur est « un oxymore devenu une banalité de nos jours » comme l'écrit Jean Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°126, 2008, pp. 47-60.

fortes réticences des gaullistes⁹⁹, ou la création du Pacte civil de solidarité (PACS) en 1999, défendue par le groupe socialiste et notamment le député Jean-Pierre Michel, tandis que le Premier ministre Lionel Jospin se tient relativement en retrait¹⁰⁰. Si toutes les PPL n’ont pas le même poids symbolique que ces deux exemples, une partie de la législation découle toujours, au moins formellement, d’initiatives de parlementaires.

Au cours des deux dernières législatures, 501 lois ont été promulguées entre 2007 et 2012 et 449 l’ont été entre 2012 et 2017. Respectivement 241 et 189 d’entre elles sont des lois autorisant la ratification d’une convention internationale : en raison de leur nature particulière, ces textes sont comptabilisés à part dans les bilans publiés par l’institution parlementaire elle-même. Cette pratique se justifie : même si certaines ratifications sont politiquement sensibles – notamment les traités liés à la construction européenne – comptabiliser toutes les lois de ratifications de conventions internationales, qui sont nécessairement d’origine gouvernementale, conduirait à « gonfler » artificiellement la part des projets de loi.

En retirant ces lois de ratification, la part des projets gouvernementaux reste majoritaire parmi les lois promulguées : plus des quatre cinquièmes pendant l’ensemble de la période (Tableau 4.22). Elle est plus élevée sous les gouvernements UMP – les deux tiers – que sous les gouvernements socialistes – moins de 60%. La majorité des propositions de loi entrées en vigueur proviennent de l’Assemblée nationale, même si le partage est plus équilibré entre les deux chambres lorsque leurs majorités sont convergentes – pendant l’essentiel de la XIII^e législature – que lorsqu’elles sont opposées – pendant la majeure partie de la XIV^e législature¹⁰¹.

**Tableau 4.22. Lois promulguées (hors conventions internationales)
selon leur initiateur**

	XIII ^e législature (2007-2012)	XIV ^e législature (2012-2017)	TOTAL
Gouvernement	66,92% (174)	57,69% (150)	62,50% (325)
Assemblée nationale	17,31% (45)	23,85% (62)	20,38% (106)
Sénat	15,77% (41)	18,46% (48)	17,12% (89)
TOTAL	100% (260)	100% (260)	100% (520)

⁹⁹ Voir à ce sujet le chapitre 21 d’Éric Kocher-Marboeuf, *Le Patricien et le Général. Jean-Marcel Jeanneney et Charles de Gaulle 1958-1969. Volume II*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2003, 606 pages.

¹⁰⁰ Voir le chapitre 4 de Marc Abélès, *Un ethnologue à l’Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, 304 pages.

¹⁰¹ Le Sénat est brièvement dominé par une très courte majorité de gauche entre 2011 et 2014, en opposition avec le Gouvernement de François Fillon pendant les derniers mois de celui-ci ; les gouvernements socialistes n’y ont d’abord qu’une majorité relative puis l’opposition de droite y redevient majoritaire en 2014.

Les propositions de lois qui aboutissent sont pour la plupart, sans surprise, des initiatives venues du groupe majoritaire, mais on y trouve aussi des textes « transpartisans », voire venus de l'opposition. Parmi les 45 propositions de lois déposées à l'Assemblée nationale, puis adoptées et promulguées pendant la législature concomitante au quinquennat de Nicolas Sarkozy, 38 proviennent de députés du groupe majoritaire UMP et une de son partenaire le groupe Nouveau Centre, une autre est une PPL du groupe socialiste, 4 autres sont co-signées par des membres de la majorité comme de l'opposition et une dernière a été déposée en termes identiques par les groupes UMP et socialiste.

Les 62 PPL de députés promulguées par François Hollande pendant la législature suivante ont des origines au moins aussi variées. Cinq d'entre elles ont été déposée et adoptées en première lecture lors d'un mandat antérieur et sont reprises pour finalement aboutir, dont 3 propositions socialistes et une de l'UMP de la législature précédente, et même un texte des radicaux de gauche datant de la troisième cohabitation. Parmi les 57 textes de députés de la XIV^e législature entrés en vigueur pendant celle-ci, 41 viennent du groupe SRC/SER, 2 de ses alliés écologistes et 2 autres de ses alliés radicaux, 4 de l'opposition de droite UMP ou UDI et 8 associent des premiers signataires de gauche et de droite.

Bien entendu, la seule répartition entre le nombre de lois issues de projets gouvernementaux ou de propositions parlementaires ne suffit pas à rendre compte finement de la réalité des contributions législatives des gouvernants ou des élus, puisqu'elle ne dit rien du contenu de ces lois. Les textes du Gouvernement sont généralement plus longs, plus substantiels et plus structurants, ne serait-ce que parce qu'il détient le monopole de la politique budgétaire, par nature transversale et déterminante pour l'ensemble de l'action publique, avec les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale qui sont de sa seule responsabilité.

À l'inverse, les PPL sont soumises aux restrictions qui entourent sur les initiatives parlementaires, particulièrement en matière de recevabilité financière : l'article 40 de la Constitution dispose qu'elles sont irrecevables « *lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Les députés ne peuvent jamais proposer d'augmentation des dépenses, et ne peuvent réduire des recettes de l'État qu'en les compensant : pour ce dernier cas de figure, la coutume est de « gager » une PPL par une taxe additionnelle sur le tabac, une disposition destinée, dans les faits, à être supprimée au cours des débats – ce que le Gouvernement est seul à pouvoir faire toutefois. L'article 40 limite donc considérablement les compétences des parlementaires pour proposer de nouvelles lois.

De façon plus générale, ce qui pèse sur l'activité législative propre des élus est la profonde dysmétrie que l'on a déjà soulignée entre le Parlement et le pouvoir gouvernant, concernant les ressources d'expertise technique. Les administrateurs parlementaires ont un niveau de qualification équivalent à l'ÉNA mais sont assez peu nombreux, d'autant que si l'administration assiste le rapporteur d'un texte en cours d'examen, elle est plus difficilement sollicitée pour la rédaction d'une proposition de loi avant son dépôt – sauf lorsque cette préparation s'appuie sur le travail d'un groupe d'études de l'Assemblée ou, surtout, d'une mission d'information décidée par la Conférence des présidents ou par une ou plusieurs commissions permanentes.

On peut relever également que, depuis la révision de 2008, la Constitution donne la possibilité au président de chaque assemblée de soumettre une proposition de loi déposée par un de ses membres, avant son examen en commission, au Conseil d'État pour avis – sauf si l'auteur de la PPL le refuse – permettant de profiter de l'expertise de la même haute juridiction qui examine tous les projets de loi avant leur délibération en Conseil des ministres. La procédure est relativement rare : entre 2008 et 2017, le Conseil d'État a délivré 14 avis sur des propositions de lois venues de l'Assemblée nationale et deux avis sur des textes du Sénat¹⁰², et cette saisine n'intervient que pour des textes déjà déposés et mis à l'ordre du jour.

De sorte que les parlementaires doivent compter largement sur leurs propres ressources, personnelles et partisans, pour préparer des textes : les groupes fournissent un cadre collectif de mutualisation des compétences pour l'élaboration de PPL. Ainsi le groupe socialiste, sur proposition de ses membres ou de sa direction, peut créer en son sein des « groupes de travail » thématiques, non directement liés à l'ordre du jour de l'Assemblée, pour travailler à une question particulière, avec l'aide de l'administration du groupe, afin formuler, le cas échéant, des recommandations transposées dans une PPL. Le député responsable d'un tel groupe de travail a alors généralement vocation à en devenir le rapporteur. Un même type de soutien du groupe existe à l'UMP, particulièrement avec le concept de « coproduction législative » défendue par son président Jean-François Copé à partir de 2007, encourageant les députés, lors de chaque réunion plénière du mardi, à se saisir d'une « mission » thématique avec le parrainage du groupe, ces « missions du mardi » pouvant donner lieu au dépôt de PPL¹⁰³.

Les témoignages des deux secrétaires générales des groupes UMP/LR et SRC/SER (Encadré 4.2) convergent pour souligner que le déficit de ressources d'expertise et les

¹⁰² La procédure est cependant devenue plus fréquente depuis : entre 2017 et 2020, le Conseil d'État a rendu 12 avis sur des propositions parlementaires de loi.

¹⁰³ Jean-François Copé, *Un député ça compte énormément*, *op. cit.*

contraintes juridiques et budgétaires limitent la portée des PPL à des « *problèmes de société* » et des « *sujets plus ponctuels* », mais aussi que les groupes majoritaires s'efforcent de se donner les moyens d'avancer leur propre agenda législatif : en coopérant autant que possible avec le Gouvernement – car la proximité politique avec celui-ci permet évidemment au groupe majoritaire de travailler avec les cabinets ministériels pour améliorer la qualité technique d'une PPL destinée à devenir loi de la République – mais aussi en insistant auprès de lui, si nécessaire, pour lui faire accepter de laisser sa majorité défendre ses propres textes.

Encadré 4.2. La conception des propositions de loi dans le groupe majoritaire.
Extraits des entretiens avec Sylvie Gir, secrétaire générale du groupe Les Républicains,
et Pascale Charlotte, secrétaire générale du groupe socialiste, écologiste et républicain.

Sylvie Gir, 25 février 2016 à l'Assemblée nationale

« La "coproduction", c'est la possibilité de donner aux députés du groupe les moyens matériels de faire des propositions qui soient étayées. Parce que c'est très compliqué si vous voulez déposer une proposition de loi, outre l'article 40 qui, quand même, ne vous permet pas de faire un plan économique de A à Z, vous n'avez pas non plus l'expertise, parce que quand vous déposez une proposition de loi, vous n'avez pas des administrateurs qui travaillent derrière, et votre collaborateur, ou même un chargé de mission qui veut vous donner un coup de main, n'est pas un spécialiste de toutes les questions. Donc on manque d'expertise, souvent. [...] Les administrateurs [de l'Assemblée] font déjà un travail énorme, et ils travaillent pour les textes qui viennent et les rapporteurs de ces textes. Et déjà, ça les prend plus qu'à plein temps. [...]

On a mis en place énormément de groupes de travail, on avait beaucoup de collaborateurs, on avait beaucoup de stagiaires, parce qu'il faut suivre tout ça, ce n'est pas le tout de dire à un député « vous allez monter un groupe de travail », il faut quand même avoir un collaborateur qui le suive plus ou moins, ne serait-ce que pour réserver les salles, faire les comptes-rendus, organiser... Il faut quand même toute une organisation, et c'est vrai que les parlementaires ont eu, pendant ces années, la possibilité de faire énormément de groupes de travail qui aboutissaient sur des propositions de loi, qu'on présentait dans le cadre de l'initiative parlementaire, parce que quand on est dans la majorité, on a une semaine par mois sur l'initiative parlementaire. [...]

Ce sont des propositions de lois qui sont, je vous dis, toujours limitées par le fait que le Parlement ne peut pas présenter tous les textes, mais il y a eu plein de choses. [...] Alors, ce sont souvent les problèmes de société, [...] ce sont plus des sujets ponctuels, qui permettent d'avoir une réflexion, d'écouter les associations, et de faire une proposition qui soit bâtie sur un aspect législatif *et* réglementaire. [...] Alors, après, c'est en discussion évidemment avec le Gouvernement parce qu'il faut laisser une petite part à l'initiative parlementaire, sachant que le ministre a évidemment envie de reprendre ça à son nom, mais c'est le jeu habituel des relations Parlement-Gouvernement sous la V^e République – sachant que la V^e République, c'est quand même le Gouvernement qui gouverne et qui a les moyens de le faire. »

Pascale Charlotte, 31 mars 2016 à l'Assemblée nationale

« On essaie évidemment d'inscrire des sujets qui sont porteurs, qui ont une chance d'être adoptés définitivement, sinon ça ne sert à rien. Qui, évidemment, ne mettent pas en difficulté le Gouvernement – ça paraît normal quand on est le groupe majoritaire – mais pour autant, on avance nos pions. [...] C'est tout simplement un travail de relations entre le groupe et les cabinets ministériels, le ministère chargé des Relations avec le Parlement, c'est-à-dire que quand nous on conçoit les textes, on les dépose, une fois que le groupe a décidé de les déposer, ça intéresse le Gouvernement, à partir du moment où on dit « tient, mais on aimerait bien inscrire ce texte ». Donc, le Gouvernement, évidemment, fait une expertise du texte, tel cabinet regarde si le texte pose problème, s'il en pose, eh bien, il nous dit qu'il en pose, on essaie de faire en sorte [de le régler].

Alors là, je vous parle de textes qui ont une vocation à être inscrits à l'ordre du jour, parce que les autres, on ne fait pas tout ce travail. On le fait sur les textes qui ont vocation à être inscrits à l'ordre du jour. Il y a un travail qui est fait avec le Gouvernement pour améliorer le texte s'il y a des difficultés qui se présentent. [...] En général ça se passe plutôt bien – parfois, il faut montrer notre volonté, notre détermination, pour faire adopter un texte. D'autant qu'après, il faut suivre la navette. C'est-à-dire que ce n'est pas le tout d'inscrire un texte chez nous, à l'Assemblée nationale, après il faut veiller que le Gouvernement l'inscrive au Sénat. D'accord ? Donc tout cela

nécessite du suivi, un traitement particulier et une vigilance. Et on fait en sorte qu'on ne mette pas deux ans avant qu'un texte soit adopté définitivement. [...]

Donc il y a tout ça qui rentre en ligne de compte, il y a des contraintes politiques, des contraintes techniques, qui vont se croiser, s'imbriquer, pour aboutir ensemble à des textes. Mais effectivement, il y a beaucoup de députés qui déposent des propositions de loi et il y a quelques propositions de loi qui émergent. On essaie, en général, de faire en sorte qu'elles ne soient pas trop longues, qu'elles puissent être adoptées assez rapidement. C'est-à-dire qu'on n'a pas vocation, nous, à faire des textes... D'abord, on n'a pas les cabinets, on n'a rien de tout ça, on a les administrateurs de l'Assemblée, qui sont des gens très, très compétents, mais c'est vrai qu'on n'a pas toute cette expertise qu'a l'exécutif. Donc, en général, nous, on essaie de faire des textes plutôt courts [...]. Alors il y a aussi des textes qui nous sont... qui sont des propositions de loi, mais que le Gouvernement nous... [*Je suggère « Vous délègue ? »*] On va dire ça : nous délègue. Ça existe également. Voilà. »

Comme le laisse entendre à demi-mots Pascale Charlotte, il peut même arriver un « partage des tâches » intra-partisan entre le pouvoir gouvernant et la majorité parlementaire, brouillant la distinction entre projets et propositions de loi – et relativisant davantage les chiffres donnés précédemment – à savoir qu'un texte soit *formellement* une proposition de loi mais reprenne en réalité des dispositions prévues par le Gouvernement qui auraient pu figurer dans un de ses projets, dans le cadre d'un échange de bons procédés pour valoriser l'action de la majorité parlementaire. Un tel partage n'exclut d'ailleurs pas rapport de force et négociation, comme le souligne Sylvie Gir : « [*Le Gouvernement*] ne le fait pas toujours de gaieté de cœur ! [*Sourire*] Des fois, il faut forcer un peu la main, parce qu'il y a certains ministres [...] qui auraient voulu avoir ce texte. [...] Le groupe défend un peu, en disant "non, non, il faut partager, il faut aussi que l'initiative vienne du Parlement". »

Une fois des PPL rédigées et déposées, une autre difficulté provient des contraintes de l'agenda législatif. La priorité du Gouvernement sur l'ordre du jour, pour ses projets ou les propositions acceptées par lui, est complète jusqu'à la révision constitutionnelle de 1995 accordant un jour par mois aux assemblées – connu comme la « niche parlementaire ». Avec l'ordre du jour partagé depuis 2008, le Gouvernement garde la priorité deux semaines sur quatre, ainsi que pour les projets budgétaires, de crise ou transmis depuis plus de six mois : une autre semaine étant réservée aux activités de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, l'Assemblée nationale – c'est-à-dire, dans les faits, le groupe majoritaire – dispose librement d'une semaine par mois hors période budgétaire – dont un jour par mois pour les groupes d'opposition ou minoritaires.

La majorité a donc désormais les moyens d'inscrire les PPL de son choix à l'ordre du jour de l'Assemblée sans passer par le Gouvernement, mais ses fenêtres d'opportunité sont restreintes. Surtout, après l'adoption d'un texte en première lecture, l'enjeu est de poursuivre autant que nécessaire la « navette parlementaire » avec le Sénat, ce qui suppose de faire mettre le texte à l'ordre du jour de la chambre haute, sur décision soit du Gouvernement soit du groupe

politique sénatorial homologue. Sachant que le Gouvernement, en vertu de l'article 45 de la Constitution, est le seul à pouvoir convoquer une commission mixte paritaire pour négocier un texte commun et, le cas échéant, demander à l'Assemblée de trancher définitivement, en cas de désaccord persistant entre les deux chambres, le parcours législatif d'une PPL peut être particulièrement long, et dépendant de la bonne volonté du Gouvernement.

Les propositions de loi sont donc enserrées de multiples contraintes politiques et techniques, mais une majorité parlementaire peut tout à fait parvenir à contribuer directement à l'écriture de la loi, à condition de devoir « choisir ses combats » en préparant des propositions juridiquement solides et faisables pour elle, et de faire pression sur son partenaire gouvernemental pour accompagner son initiative. Les PPL sont un instrument dont peuvent se servir les parlementaires pour résister à leur effacement par le pouvoir gouvernant et peser d'une façon ou d'une autre dans les débats et les politiques publiques.

2) Un instrument aux usages variés pour les députés

Les propositions de loi font partie du répertoire d'activité législative des députés et peuvent donner accès à des rétributions politiques. L'usage est que l'auteur – ou le cas échéant l'un des co-auteurs – d'une PPL soit désigné rapporteur lors de son examen – en changeant provisoirement de commission permanente si besoin. La mise à l'ordre du jour de son propre texte donne à un député une place privilégiée dans les débats : elle lui donne la perspective de faire entrer en vigueur une loi susceptible de porter son nom – au même titre que les noms des ministres sont souvent donnés à leurs projets de loi. Bref, la promulgation d'une PPL de son initiative est un trophée très enviable pour un député désireux d'influencer l'action publique, lui procurant la satisfaction de contribuer personnellement à l'écriture de la loi et lui ouvrant la possibilité de capitaliser politiquement et électoralement sur ce succès.

Toutefois ce trophée est évidemment très sélectif et les chances de réussite extrêmement restreintes. Jusqu'à plusieurs centaines voire milliers de propositions de loi peuvent être déposées lors d'une législature, mais la plupart ne sont jamais examinées et restent lettre morte. Il est frappant de constater entre les groupes des pratiques partisanes extrêmement différentes¹⁰⁴ : que ce soit dans la majorité ou dans l'opposition, les députés UMP-LR déposent beaucoup plus de PPL que les députés socialistes – leurs textes représentent environ 70% à 80%

¹⁰⁴ Éric Kerrouche a déjà relevé que les propositions de lois étaient le vecteur privilégié des députés de droite tandis que les amendements seraient plutôt celui des députés de gauche : "The French *Assemblée nationale*: The case of a weak legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3-4, 2006, pp. 336-365.

des propositions de lois déposées chaque session parlementaire. Ces comportements très éloignés semblent manifester encore une fois des habitudes parlementaires plus individualistes à droite et une culture partisane plus disciplinée et collective à gauche.

Tableau 4.23. Propositions de loi déposées ou co-déposées par les membres du groupe majoritaire de l'Assemblée

	Groupe UMP (2007-2012)	Groupe SRC/SER (2012-2017)
PPL déposées	1 419	130
Examinées en commission	66	65
Adoptées en 1^{ère} lecture par l'Assemblée	63	64
Promulguées	43	48

Sont retenues toutes les PPL dont au moins un membre du groupe figure parmi les premiers signataires.

Les membres du groupe UMP ont ainsi déposé, seuls ou, rarement, avec des membres d'autres groupes, presque 1 500 PPL entre 2007 et 2012, tandis que les élus du groupe socialiste pendant la XIV^e législature n'en produisent ou co-produisent que 130 (Tableau 4.23). Dans les deux cas cependant, une grosse soixantaine de textes de députés de la majorité sont discutés en commission puis en séance plénière ; après une adoption par l'Assemblée en première lecture, une vingtaine de PPL ne vont pas jusqu'au bout du processus législatif et prennent la poussière sur les étagères du Sénat ou, modifiées par ce dernier, ne retrouvent pas le chemin de l'hémicycle du Palais-Bourbon pour une deuxième lecture. Néanmoins, quarante à cinquante d'entre elles finissent par être définitivement adoptées puis promulguées¹⁰⁵.

Dans un groupe UMP aux règles internes très souples et n'imposant aucune contrainte d'aucune sorte à ses membres quant aux initiatives législatives, le dépôt de propositions de loi est une pratique très courante, souvent individuelle, mais inégalement répandue et très concentrée sur un nombre réduit d'élus particulièrement productifs. Sur les presque 1 500 PPL déposées par ses membres entre 2007 et 2012, environ un tiers n'ont qu'un seul et unique

¹⁰⁵ Entre 2007 et 2012, une des PPL de l'UMP est définitivement adoptée par le Parlement mais est ensuite intégralement censurée par le Conseil constitutionnel et n'est donc jamais promulguée.

signataire. Parmi les autres, beaucoup n'ont qu'une petite poignée de cosignataires, mais certaines sont soutenues par une grande partie voire la quasi-totalité du groupe.

Si l'on retient le premier signataire UMP de chaque PPL – lequel est presque toujours son principal auteur ou au moins co-auteur – entre 2007 et 2012, le nombre moyen est d'environ quatre textes par député, mais près d'un tiers des députés UMP ne sont premiers signataires d'aucune PPL et la moitié environ le sont de deux ou moins. En revanche, 38 élus déposent 10 PPL ou plus avec leur nom en tête, 13 plus de 20 et 8 plus de 30 ! Le député UMP le plus prolifique en propositions de loi pendant cette législature est Pierre Morel-À-L'Huissier, avec 67 textes, suivi par Marie-Jo Zimmermann avec 60 PPL, André Wojciechowski avec 52 PPL, et enfin le président de la commission des Lois, Jean-Luc Warsmann, avec 42 PPL.

On l'aura compris au regard des chiffres précédents, très peu de ces parlementaires voient ne serait-ce qu'un seul de leurs textes aller au bout d'un examen législatif et devenir loi de la République : cela n'arrive qu'à une trentaine de députés UMP pendant la XIII^e législature. Quatre d'entre eux, qui ne sont pas des députés « de base », ont même plusieurs lois promulguées à leur actif : le secrétaire national de l'UMP Éric Ciotti et le premier vice-président du groupe Jean Léonetti, chacun premier signataire de deux propositions de loi promulguées, le président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer, auteur de quatre PPL devenues lois, et enfin le président des Lois, Jean-Luc Warsmann, déjà cité, dont huit des textes aboutissent.

La pratique au groupe socialiste en la matière est profondément différente : comme on l'a déjà relevé, le règlement intérieur dispose que toutes les initiatives législatives de ses membres doivent passer par l'intermédiaire du groupe, c'est-à-dire que les députés SRC/SER sont censés ne jamais déposer eux-mêmes de propositions de loi, mais les présenter au groupe qui décide alors éventuellement de leur dépôt en son nom. Même si cette règle n'est pas systématiquement respectée, elle l'est néanmoins davantage que pour les amendements. Il est possible que des PPL socialistes ne soient pas publiées car déposées, non pas à l'Assemblée, mais au groupe ne donnant pas suite – mais l'on peut douter qu'elles soient plus d'un millier comme les textes UMP. Selon toute vraisemblance en tout cas, la culture partisane collective que reflète cette règle de « filtrage » n'est pas étrangère au fait que les députés SRC/SER ne soient parmi les signataires que de 130 textes déposés entre 2012 et 2017. En tout état de cause, la PPL n'est pas un outil aussi important pour l'élu socialiste que pour celui de droite.

Lorsque la procédure de dépôt des PPL prévue par les règles de fonctionnement du groupe socialiste est appliquée, la liste des signatures respecte un ordre « protocolaire » spécifique : sauf exception, le premier signataire est le président du groupe, suivi de l'auteur ou des coauteurs, des députés du groupe ayant manifesté leur souhait d'être cosignataires ; la liste

se conclut par la mention de « l'ensemble des membres du groupe [SRC/SER] et apparentés » et la liste exhaustive de ceux-ci, une signature collective de groupe qui n'est que très rarement utilisée sous cette forme à droite. De sorte que, pour les PPL déposées au nom du groupe SRC/SER, le « véritable » premier signataire est en fait le second, après le président¹⁰⁶.

Cet encadrement partisan est donc majoritairement respecté : 78 des 130 PPL signées ou co-signées par des députés SRC/SER entre 2012 et 2017 sont déposées avec la signature collective du groupe ; seulement 15 textes sont déposés à titre individuel par un seul socialiste. Si l'on retient le premier signataire de ces 130 PPL, ou le second après la signature « symbolique » du président du groupe, cela fait 79 députés SRC/SER entre 2012 et 2017 ayant leur nom en tête d'une PPL. Seuls 13 sont les premiers signataires « réels » de plus de deux propositions : le nombre maximum est tenu par deux présidents de commission permanente, Jean-Paul Chanteguet au Développement durable et Jean-Jacques Urvoas aux Lois, avec 6 textes chacun.

Là encore, les propositions de loi finalement promulguées ne concernent qu'un petit nombre de premiers signataires – trente-trois – à raison d'une ou deux seulement par personne. Avec quelques exceptions : Elisabeth Pochon est la première signataire d'une série de quatre textes relatifs aux inscriptions sur les listes électorales, tous promulgués ; après elle, Jean-Paul Chanteguet, déjà cité, le président de la commission des Affaires culturelles Patrick Bloche et le rapporteur général de la commission des Finances Christian Eckert, sont chacun le premier signataire de 3 PPL promulguées.

La préparation et le dépôt de PPL est donc une activité très inégalement pratiquée entre les groupes et même à l'intérieur des groupes. Elle peut s'inscrire dans un cadre collectif, principalement côté socialiste, mais également à l'UMP avec le soutien logistique du groupe aux « missions du mardi » confiées à ses membres. Elle peut être aussi une démarche plus individuelle, essentiellement à l'UMP, ce qui n'empêche pas chaque député auteur d'une PPL, avant son dépôt, de la faire circuler auprès de ses collègues pour un « appel à cosignatures » et, après son dépôt, de la promouvoir auprès de la direction du groupe pour suggérer sa mise à l'ordre du jour à la prochaine occasion.

Sans surprise, les textes impulsés collectivement ont plus de chances d'être retenus par un groupe, mais les démarches individuelles peuvent aussi rencontrer le succès. Pendant la majorité parlementaire UMP de 2007-2012, sur les 43 lois promulguées venues de membres de groupe, 13 avaient été déposées par un seul et unique signataire. Au cours de la législature

¹⁰⁶ C'est ainsi par exemple que, sur le site Internet de l'Assemblée ou sur le site « NosDéputés.fr », Bruno Le Roux est crédité comme « auteur » de dizaines de propositions de loi en fait initiées par d'autres socialistes.

suivante, parmi les 48 PPL venues de députés SRC/SER et entrées en application, 37 avaient été déposées avec la signature collective du groupe et celle de son président, aucune en revanche ne portaient la signature que d'un seul député.

Compte tenu des très faibles « débouchés » disponibles pour toutes les propositions de lois déposées, la volonté de les voir aboutir jusqu'à promulgation n'est pas la principale motivation des députés qui déposent des textes – c'est-à-dire majoritairement, donc, les députés UMP. Les dépôts de PPL peuvent relever d'une stratégie pour contribuer au débat, voire pour faire pression dans son groupe ou auprès du pouvoir gouvernant, en attirant l'attention sur une problématique particulière, pour se faire connaître et se spécialiser dans une thématique particulière, y gagner en crédibilité et en autorité, et enfin pour communiquer auprès des électeurs de sa circonscription sur son activité parlementaire, faisant augmenter un des « indicateurs » susceptible de retenir l'attention¹⁰⁷, au même titre que le nombre d'interventions en séance ou de dépôts de questions écrites au Gouvernement.

Les députés UMP interrogés à propos de leurs nombreuses – et *a priori* vaines – propositions de loi insistent qu'elles s'inscrivent dans une action législative de long terme, permettant de revenir plusieurs fois « à la charge » pour se faire entendre et contribuer au moins partiellement à la législation : plusieurs soulignent notamment que le travail fait pour la rédaction d'une PPL peut ensuite se traduire par des amendements afin d'en introduire les dispositions dans un projet de loi. De plus, les initiatives législatives permettent de se faire remarquer et d'obtenir d'autres types de responsabilités – notamment des missions parlementaires voire gouvernementales – pour prolonger son travail. Détenteur du record de textes déposés personnellement, Pierre Morel-À-L'Huissier explique ainsi sa démarche :

*« Une proposition de loi, on ne la dépose pas pour qu'elle soit discutée [en séance], on la propose pour mettre en exergue tel ou tel sujet. Et souvent, un fragment de la proposition – j'ai dû poser quatre ou cinq propositions sur le télétravail ! Elles se sont traduites en réalité par deux amendements, l'un dans la fonction publique, l'autre dans le secteur privé. Ça permet ensuite d'injecter [des amendements] dans des projets de loi. [...] Et puis une PPL peut amener le Gouvernement – j'ai été souvent parlementaire en mission gouvernementale – peut amener un ministre à se dire "Tiens il s'intéresse à ce sujet-là, je n'ai personne autour de moi qui s'y intéresse : je vais lui confier". Sur le télétravail, ça a été le cas. »*¹⁰⁸

Dans cette entreprise de spécialisation voire de construction d'une identité stratégique, l'élaboration des PPL peut se nourrir d'une expertise personnelle venue de travaux antérieurs –

¹⁰⁷ Notamment sur un site comme « NosDéputés.fr » déjà cité.

¹⁰⁸ Entretien le 24 mai 2016.

justement de précédentes missions parlementaires ou gouvernementales – ou encore de l'expérience professionnelle. Elle peut s'appuyer aussi sur les contacts de l'élu dans sa circonscription, avec les habitants, les forces syndicales ou associatives ou les élus locaux, mettant en avant la figure politiquement valorisée du député qui « fait remonter » les problématiques du « terrain » et les transpose dans son action législative. C'est ce qu'affirme par exemple le député apparenté UMP Jean-Pierre Decool, ayant déposé 11 PPL au cours de son second mandat 2007-2012 : « *Toutes mes interventions sont toujours alimentées par le terrain, par les gens que je rencontre, ce que j'entends* »¹⁰⁹.

Que les propositions de loi soient déposées à l'initiative d'un député ou d'un petit nombre de députés ou le résultat d'une impulsion collective du groupe, leur examen dépend de toute façon de la décision du groupe – ou, éventuellement, du Gouvernement – de les mettre à l'ordre du jour pour les semaines parlementaires qui lui reviennent. Compte tenu du nombre limité de « créneaux » disponibles même pour une majorité parlementaire, le président et le bureau du groupe doivent faire des arbitrages et sélectionner les PPL en fonction des positions dans le groupe et des opportunités de l'actualité politique, comme le résume Christian Jacob :

« *On reçoit ici toutes les PPL déposées par les députés, on fait un choix – on vient de le faire, hier – je choisis celles qui me semblent à la fois les plus consensuelles et en même temps politiquement les plus intéressantes, parce qu'elles marquent des positions à certains moments. Je le propose au bureau [...] "Écoutez voilà, il me semble que les quatre, cinq PPL qu'on doit reprendre dans notre prochaine niche, ce sont celles-là", il y a un débat qui s'instaure, parfois sur l'une d'elle on me dit "Oh non, il y a telle autre qu'il faudrait mieux reprendre".* »¹¹⁰

Le soutien – ou au moins la neutralité bienveillante – du Gouvernement est préférable pour le groupe majoritaire, y compris afin de faciliter le déroulement de la navette parlementaire jusqu'à son terme, ce qui peut nécessiter de convaincre le pouvoir gouvernant de la pertinence des propositions voulues par le groupe et de l'intérêt à les faire aboutir : « *C'est plutôt une négociation qu'il y a entre le président de groupe et le Premier ministre. De dire : "Sur tel ou tel sujet, il y a une demande forte au groupe, c'est vraiment une initiative du groupe, et on veut qu'elle puisse être reprise"* ». De fait, les propositions de lois avancées par les parlementaires et les groupes sont inégalement consensuelles, non seulement entre les partis mais aussi à l'intérieur même du camp majoritaire.

¹⁰⁹ Entretien le 13 mai 2016.

¹¹⁰ Entretien le 18 mai 2016.

3) Des PPL allant de larges consensus à des rapports de force

En étudiant les propositions de loi des députés du groupe majoritaire aboutissant à la promulgation, on constate que les cas de figure sont variables, selon le degré de coopération entre pouvoir gouvernant et majorité ou entre les groupes, et selon l'identité des parlementaires à l'initiative des textes. Les PPL peuvent être l'occasion d'élaborer des lois transpartisanes réalisant une large consensus, voire l'unanimité, entre les familles politiques ; elles permettent au groupe majoritaire de prendre en charge une partie du programme gouvernemental, mais aussi de pousser à l'adoption de mesures législatives auxquelles le Gouvernement est réticent ; elles sont enfin le moyen par lequel même des députés « de base », voire minoritaires dans leur groupe, agissent en « petits entrepreneurs » de politiques publiques.

Certains changements de législation rassemblent tout le spectre politique parlementaire autour de « grandes causes » faisant consensus. Un exemple emblématique est celui de la loi du 9 juillet 2010 « relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants », issue d'une proposition déposée le 27 novembre 2009 par la députée socialiste Danielle Bousquet et le député UMP Guy Geoffroy, cosignée par des élus de tous les groupes¹¹¹. Tirée des travaux d'une mission d'information, constituée dans l'objectif de compléter une loi sénatoriale de 2006 dont Guy Geoffroy avait déjà été le rapporteur, cette PPL bénéficie de la communion unanime de l'opposition, de la majorité et du Gouvernement, ce dernier décidant de l'inscrire à son propre ordre du jour et d'assurer une « navette » rapide avec le Sénat pour son adoption définitive à l'unanimité, comme le raconte le député UMP rapporteur et co-auteur du texte :

« [Cette loi] est issue du travail de la mission d'information que nous avons menée, avec la bénédiction de Bernard Accoyer, le Président de l'Assemblée, et de François Fillon, qui a énormément soutenu le texte, tout en nous laissant maîtres de notre initiative, en nous disant qu'il la soutenait complètement, et qui a permis [...] que l'ensemble des navettes soient réalisées en six, huit mois. [...] C'est l'échange que nous avons eu au sein de la commission des Lois, avec Danielle Bousquet, qui savait que je m'étais beaucoup investi sur le sujet, et qui nous a conduit à réfléchir sur l'idée de faire encore progresser notre dispositif tel que nous l'avions voté en 2006, dans lequel il manquait des éléments qui n'étaient pas mûrs – le délit de violence psychologique, l'ordonnance de protection, tout cela a mûri – et comme nous avions le souhait de pouvoir faire progresser la législation en la matière, on a créé cette mission

¹¹¹ Voir la thèse de Claire Bloquet, *Aux marges du Palais : La Délégation aux Droits des Femmes*, op. cit.

d'information sur la base de laquelle on avait dit notre intention de faire une proposition de loi et de la faire aboutir. [...] Il y avait un engagement du Premier ministre, puisque c'était un travail délibérément transpartisan, de l'inscrire à l'ordre du jour prioritaire, et ne pas attendre que ce soit une niche de tel ou tel groupe qui permette son inscription. »¹¹²

Outre des causes rencontrant en principe l'unanimité de la classe politique, les propositions de loi transpartisanes servent aussi, en associant des élus de l'opposition, à « déminer » et dépassionner autant que possible les sujets politiquement voire éthiquement « sensibles », pour lesquels les clivages sont transversaux aux groupes partisans : c'est le cas de la loi du 2 février 2016 « créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie », instaurant notamment un droit à la sédation profonde et l'arrêt des traitements à la demande du patient. Elle est initiée conjointement par le député socialiste Alain Claeys et le vice-président du groupe UMP/LR Jean Léonetti, ce dernier étant lui-même l'auteur de la loi du 22 avril 2005 visant à développer les soins palliatifs et éviter l'acharnement thérapeutique.

En faisant le choix d'une proposition de loi pour mettre en œuvre cet engagement programmatique du Président Hollande et du PS en faveur d'une assistance médicalisée pour la « fin de vie dans la dignité », et surtout en y associant un député de l'opposition dont le nom, associé à une célèbre loi, fait autorité sur ce sujet dans la classe politique, la majorité socialiste cherche à démontrer une volonté de consensus au-delà des clivages partisans et d'équilibre entre les soutiens du *statu quo* et les défenseurs de l'aide active à mourir. Non sans un certain succès, puisque le texte est adopté par une très large majorité – 436 votes « pour », 83 abstentions volontaires et 34 votes « contre » – malgré des dissensions dans tous les groupes.

Les PPL permettent aussi au groupe majoritaire de prendre à sa charge une partie du programme gouvernant. Sans que l'on puisse discerner avec certitude des propositions de loi qui seraient en fait des « projets de loi déguisés », certains textes parlementaire s'inscrivent totalement dans l'action gouvernementale et présidentielle. Ainsi, la loi du 10 août 2009 « réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe », issue d'un texte déposé par le député UMP Richard Mallié, correspond à la volonté affirmée du Président Sarkozy de faciliter le travail dominical, le chef de l'État s'investissant personnellement pour défendre le texte auprès des parlementaires¹¹³. Rencontrant l'hostilité déterminée de l'opposition mais aussi des divisions dans la majorité, la PPL de Richard Mallié est déposée sous deux versions successives avant d'être adoptée.

¹¹² Entretien le 25 mai 2016.

¹¹³ Rémi Barroux et Bertrand Bissuel, « Travail du dimanche : l'offensive de Nicolas Sarkozy », *Le Monde*, 15 décembre 2008.

Mais loin de toujours s'inscrire dans une répartition du travail coordonnée, les propositions de lois permettent aussi parfois au groupe majoritaire de défendre une évolution législative non souhaitée par les gouvernants, en mobilisant suffisamment de ses membres en sa faveur pour faire pression sur ces derniers et les pousser au moins à laisser adopter une PPL sans s'y opposer, à défaut d'y apporter une coopération enthousiaste. C'est par exemple le cas de la loi du 13 juillet 2011 « visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique », découlant d'une PPL déposée par le président du groupe UMP Christian Jacob, avec le soutien d'une majeure partie de ses élus, adoptée malgré les fortes réticences des gouvernants comme l'explique son auteur :

« C'était contre le Gouvernement, il faut... Objectivement. [...] [Cette PPL], je l'ai préparée, j'ai été voir le Premier ministre de l'époque, qui m'a émis les plus grandes réserves, le Président de la République, qui m'a émis les mêmes réserves. Je l'ai faite passer en commission et après on a réussi à emmener le groupe et à la faire voter. Je n'ai pas eu un veto, mais bon... [...] Ils n'étaient pas favorables, mais en même temps, comme j'avais réussi à rassembler une très grosse majorité dans le groupe, bon, voilà... »¹¹⁴

L'adoption de cette loi ne fait pas pour autant l'objet d'une opposition frontale entre les députés UMP et le pouvoir gouvernant qui, relève le président Jacob, n'a pas mis « *un veto* » et n'a donc pas exprimé publiquement de refus ferme : le chef de l'État et le Premier ministre ont visiblement considéré que leurs désaccords avec le texte n'avaient pas assez d'importance à leurs yeux pour provoquer des déchirements et des mécontentements dans leur majorité, qu'il valait donc mieux s'épargner les coûts politiques d'un acte d'autorité et de fermeté vis-à-vis du groupe UMP et de son président. Ce dernier admet par ailleurs qu'en cas de veto absolu du duo gouvernant, il n'aurait pas été envisageable d'aller jusqu'au bout : « *Non, parce qu'il y a un moment, si vraiment le Premier ministre se met "contre" complètement c'est... Il faut qu'il accepte de laisser passer. Il n'a rien fait pour faciliter les choses ! [Sourire] Mais voilà...* ».

Un autre exemple de proposition de loi défendue par le groupe majoritaire sans le soutien du pouvoir gouvernant est donné, lors de la législature suivante, par une PPL du groupe socialiste, avec le député Dominique Potier comme initiateur et rapporteur, dont la mesure principale est d'obliger les sociétés mères et les entreprises donneuses d'ordre à réaliser un « plan de vigilance » pour prévenir les atteintes aux droits de l'homme, à l'environnement et à la santé publique et les pratiques de corruption. De sa conception à son adoption définitive, l'histoire chaotique de ce texte s'étend sur presque toute la XIV^e législature.

¹¹⁴ Entretien le 18 mai 2016.

Après la catastrophe le 24 avril 2013 de l'effondrement au Bangladesh d'un bâtiment abritant des ateliers de confection travaillant pour des marques internationales de vêtements, causant plus d'un millier de morts, des députés des différents groupes de gauche à l'Assemblée travaillent à l'élaboration de propositions législatives, déposées en novembre 2013 ; mais la PPL mise à l'ordre du jour en janvier 2015 par le groupe écologiste est repoussée par une motion de renvoi en commission. Une deuxième version est déposée en février 2015 par Dominique Potier avec le soutien de son groupe et rapidement adoptée en commission et en séance, mais le député socialiste doit s'armer de patience pour la faire aboutir.

S'engage en effet un long bras de fer avec la majorité de droite du Sénat mais aussi des négociations difficiles avec le Gouvernement, lequel ne facilite pas la navette parlementaire. Finalement, la PPL est adoptée en lecture définitive par l'Assemblée le 21 février 2017, la veille de la dernière séance de la XIV^e législature : la loi du 27 mars 2017 « relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre » est la toute dernière loi promulguée par François Hollande. Les propos de la secrétaire générale du groupe socialiste Pascale Charlotte montrent le parcours laborieux de ce texte pour le faire accepter par le Gouvernement et l'inscrire à l'ordre du jour des deux chambres :

« La PPL de Dominique Potier, ce n'est pas un secret de dire que le Gouvernement n'était pas très favorable à ce texte, hein. Bon. Et pour autant, le président du groupe a souhaité que ce texte vienne [en séance]. [...] On a passé des heures et des heures avec le Gouvernement, le cabinet Macron, pour améliorer le texte, qui ne plaisait pas, qui posait des problèmes juridiques, et cetera. Donc, on l'a beaucoup amélioré, et à un moment donné, eh bien, il s'est agi de l'inscrire dans notre semaine [d'ordre du jour]. [...] [Dominique Potier] veille particulièrement à ce que le texte soit inscrit au Sénat. Donc, après, est-ce qu'il est inscrit sur l'ordre du jour du Gouvernement ou est-ce qu'il est inscrit sur l'ordre du jour du groupe socialiste du Sénat, la question se pose. »¹¹⁵

La loi du 13 avril 2016 « visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées »¹¹⁶ offre le cas d'une PPL de la majorité divisant tous les groupes, et le Gouvernement lui-même. Déposé au nom du groupe SRC le 10 octobre 2013, ce texte, dont la mesure phare est la pénalisation des clients de la prostitution, est porté par des députées socialistes de la délégation aux Droits des femmes – Maud Olivier, responsable du groupe pour la DDF, et Catherine Coutelle, la présidente – et soutenu par des élus de tous bords, dont Guy Geoffroy (UMP) et Charles de Courson (UDI), ainsi que par les ministres successives

¹¹⁵ Entretien le 31 mars 2016.

¹¹⁶ Voir aussi à ce sujet Claire Bloquet, *Aux marges du Palais : La Délégation aux Droits des Femmes*, op. cit.

des Droits des femmes, Najat Vallaud-Belkacem, Pascale Boistard et Laurence Rossignol. En revanche, il est faiblement soutenu, voire critiqué, par le reste du Gouvernement ainsi que dans le groupe socialiste dans son ensemble, et contesté dans tous les autres groupes. Un nombre réduit de parlementaires de la majorité, avec le renfort de rares élus de l'opposition, parviennent ainsi laborieusement, par leur activisme, à faire aboutir cette PPL.

Outre l'agenda politique avancé par la direction du groupe majoritaire, en coopération avec le pouvoir gouvernant ou malgré ses réserves, des députés peuvent se saisir personnellement d'une cause législative et la faire aboutir, même des élus n'occupant pas de place dominante dans leur groupe. Pierre Morel-À-L'Huissier, dont on a relevé qu'il était le député UMP déposant de loin le plus grand nombre de PPL, se définit comme « *un rebelle* » dans sa famille politique, et de fait, il est l'un des vingt élus les plus souvent dissidents, avec 5 votes contraires et 12 abstentions volontaires entre 2007 et 2012. Il parvient pourtant à faire adopter l'une de ses nombreuses PPL au cours de cette législature, qui devient la loi du 20 juillet 2011 « relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique ».

Après avoir participé à une commission « Ambition volontariat » lancée par le ministère de l'Intérieur sur le rôle et les missions des sapeurs-pompiers volontaires, le député UMP se rapproche de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) pour reprendre les préconisations législatives qui en sont sorties. Dans sa démarche, il bénéficie d'une saisine pour avis du Conseil d'État, de la coopération du Gouvernement et du soutien de la FNSPF tout au long des débats, aboutissant à une adoption rapide à l'Assemblée et un « vote conforme » du Sénat, c'est-à-dire une adoption sans modification. Pierre Morel-À-L'Huissier raconte ainsi :

« *[Le président de la FNSPF] me dit "Voilà, nous, on a un vrai problème, il faut créer un cadre des SPV" et avec la Fédération – qui a un poids et une influence énorme – la sécurité civile au ministère de l'Intérieur et moi-même, on s'est réunis à l'Assemblée nationale, quatre, cinq fois, en conclave, de huit heures du matin à midi, et on a rédigé article par article. [...] Elle a été, évidemment, bien votée, mais j'ai été très accompagné dans la démarche par la Fédération. Parce que tous les députés sont confrontés à la problématique des pompiers. Tous les députés, dans leur département, avaient eu un contact en disant "Il y a une PPL Morel, il faut à tout prix que cette PPL passe". Alors je suis arrivé avec une armada derrière moi. D'ailleurs la Fédération était présente au débat, derrière moi, dans l'hémicycle, ils me faisaient passer des petits papiers, sur tel ou tel truc.* »¹¹⁷

¹¹⁷ Entretien le 24 mai 2016.

Un autre exemple illustrant cette capacité d'élus « minoritaires » de contribuer à l'écriture de la loi est celui du député socialiste Denys Robiliard, auteur d'une PPL devenue la loi du 27 septembre 2013 « modifiant certaines dispositions issues de la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge ». Primo-député de l'alternance de 2012, Denys Robiliard fait partie des députés « hamonistes » du courant UMA ayant voté « contre » la ratification du TSCG en octobre 2012 : il compte parmi les « indisciplinés » du groupe socialiste, même si, lorsque son texte est adopté, la « fronde » à laquelle il participe n'a pas encore eu lieu.

Rapporteur d'une mission d'information sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie lancée par la commission des Affaires sociales en décembre 2012, il en tire un rapport d'étape le 29 mai 2013, dont il reprend les préconisations dans sa PPL, déposée avec le soutien de son groupe, répondant en partie à une censure différée de dispositions existantes par le Conseil constitutionnel et visant à mieux encadrer et clarifier les régimes de soins sans consentement et les droits des patients. Le député socialiste décrit sa loi comme modeste mais urgente, presque comme un pis-aller en l'absence d'un grand projet de loi sur la santé mentale¹¹⁸.

Des députés peuvent ainsi se saisir personnellement d'un domaine spécifique d'action publique et peser sur la législation, y compris pour compléter voire palier l'action gouvernementale. Et ce suivi spécialisé d'un secteur de politique publique peut se poursuivre sur le temps long, au-delà d'une seule PPL : ainsi Denys Robiliard s'y investit jusqu'à la fin de son mandat, déposant à l'automne 2015 un amendement au projet de loi relatif à la santé pour compléter son œuvre législative, et cosignant en février 2017, avec le député LR Denis Jacquat, un rapport d'information sur l'application de sa loi.

Avec ces multitudes de configurations, on constate que les PPL constituent pour la majorité parlementaire un véritable espace de liberté d'initiative vis-à-vis du pouvoir gouvernant, très contraint mais réel. Le Gouvernement, de son côté, trouve parfois un intérêt bien compris à laisser faire l'initiative parlementaire, que ce soit des textes transpartisans pour faciliter le consensus, des PPL qu'il laisse faire pour « lâcher du lest » envers sa propre majorité, ou pour déléguer aux parlementaires certains pans d'action publique. Ces logiques de partage plus ou moins coordonné du travail législatif se rencontrent aussi avec les amendements parlementaires aux projets de loi gouvernementaux.

¹¹⁸ Éric Favereau, « Interview. "On assiste à une forte dérive de la psychiatrie" », *Libération*, 25 décembre 2013.

B. Infléchir modestement la politique gouvernementale

Que le Gouvernement soit l'initiateur de la plus grande part de la législation ne signifie pas que le Parlement – et donc la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale – ne soit qu'une chambre d'enregistrement des volontés du pouvoir gouvernant : les élus interviennent au cours du processus législatif, en amont parfois mais surtout en aval grâce à leur droit d'amendement (1). Les projets de loi ne ressortent jamais inchangés du Parlement : le pouvoir gouvernant accepte, de plus ou moins bon gré, des modifications au moins « techniques » ou marginales, selon la forme de « politisation » des projets de loi (2). L'analyse focalisée sur les projets de loi de finances montre que les évolutions apportées par la délibération parlementaire sont modestes mais réelles, y compris parfois malgré la volonté du Gouvernement (3).

1) Des interventions parlementaires plus ou moins formalisées

La domination du pouvoir gouvernant et la faiblesse du Parlement étant bien connues, les analyses de l'action publique se sont globalement assez peu intéressées aux rôles des parlementaires, comme si le passage des projets de loi par les assemblées était une étape secondaire de leur élaboration¹¹⁹. Pourtant, si les lois les plus nombreuses et les plus importantes proviennent de projets gouvernementaux et non de propositions parlementaires, les députés ne sont pas pour autant des spectateurs passifs de la politique gouvernementale¹²⁰. Aux différents stades de conception et d'adoption des projets de loi, les groupes et leurs membres peuvent intervenir pour peser sur le contenu de la législation d'origine gouvernementale.

La dimension la plus difficilement saisissable de l'action parlementaire sur les projets de loi est celle qui intervient en amont de leur dépôt lorsque, d'une façon ou d'une autre, les élus sont associés à leur conception. À ce titre évidemment, les dirigeants du groupe majoritaire ont des contacts privilégiés avec les gouvernants dans les espaces de coordination entre l'exécutif et sa majorité. Mais de manière plus générale, les députés peuvent influencer la préparation des textes gouvernementaux, de façon officieuse en ayant des contacts personnels auprès des ministres ou de leurs entourages¹²¹, ou plus formellement en étant par exemple

¹¹⁹ Marc Milet, « Le Parlement et la loi : un "fond d'écran" d'action publique ? », art. cit.

¹²⁰ Cécile Vigour, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, n°2, 2013, 219-245.

¹²¹ « *Quand j'étais dans la majorité [...] très souvent je connaissais les conseillers techniques, pour des raisons diverses, ils étaient collaborateurs parlementaires ou autres auparavant, donc on les connaissait bien, si on avait un dossier à faire avancer, à défendre au mieux, des fois ils étaient à l'arbitrage, pour trouver des arguments, ça vous donne plus de poids.* » : Denis Jacquat, député LR, entretien le 17 janvier 2017.

chargé d'une mission gouvernementale ou en participant à des travaux préparatoires à l'initiative d'un ministre. Le député UDI et ex-UMP Michel Piron insiste sur ce travail fait en amont qui peut donner satisfaction même si le député n'en tirer pas forcément crédit :

« Si on n'a pas de vanité de droits d'auteur, la manière d'influer sur les textes, c'est d'être en amont, de travailler en amont, et pourquoi pas d'envoyer des notes ou de faire le travail auprès du Gouvernement, c'est-à-dire des conseillers du ministre ou de l'administration. Et de ce point de vue, il m'est arrivé plusieurs fois d'émettre tel ou tel point de vue, d'essayer de faire passer tel ou tel message ; si on le retrouve ensuite à l'intérieur du projet gouvernemental, pourquoi pas ? On ne va pas se plaindre. »¹²²

La manière la plus directe pour les députés de participer à l'écriture des projets des loi est évidemment au cours de leur examen au Parlement. « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* » dispose l'article 44 de la Constitution : le dépôt d'amendements, proposant de supprimer, modifier ou ajouter du contenu d'un texte de loi, est un droit personnel inaliénable de chaque député. Ce droit d'initiative législative est cependant entouré des mêmes contraintes que les propositions de loi.

La plus importante est encore une fois l'article 40 de la Constitution, posant de strictes conditions de recevabilité financière aux initiatives des parlementaires. Là aussi, pour rendre recevable un amendement, la compensation des pertes de recettes par une taxe additionnelle sur le tabac est une « astuce de procédure » si coutumière que l'ajout de ce « gage financier » est une option automatisée dans le logiciel de rédaction et de dépôt des amendements, seul le Gouvernement ayant la possibilité de « lever le gage » en cas d'adoption. En revanche, l'augmentation des charges de l'État reste strictement interdite aux parlementaires. Plus généralement, l'inégalité d'accès à l'expertise technique par rapport aux moyens de l'administration centrale reste une entrave à la capacité des élus de proposer des dispositions alternatives à celles du Gouvernement.

Le député ayant la plus grande capacité d'amender un projet de loi est le rapporteur désigné par la commission parlementaire saisie au fond pour l'examen du texte. Assisté d'au moins un administrateur de l'Assemblée nationale, le rapporteur est l'interlocuteur privilégié du Gouvernement, mène des réunions de travail avec le cabinet et les services ministériels et peut procéder à des auditions de personnalités qualifiées. La plupart du temps, le rapporteur est l'auteur du plus grand nombre d'amendements déposés et adoptés sur un projet de loi : beaucoup d'entre eux sont souvent des amendements « rédactionnels » ou « de coordination »

¹²² Entretien le 18 mai 2016.

visant à améliorer la qualité légistique du texte, mais il peut également proposer des modifications plus substantielles. Michel Piron, en entretien déjà cité, complète ainsi son propos sur les capacités d'influence d'un député de la majorité sur l'action gouvernementale :

« L'autre manière d'influer évidemment, beaucoup plus directe, c'est d'être tout simplement désigné comme rapporteur, et là, pour le coup, comme rapporteur, incontestablement, on a un véritable dialogue avec le Gouvernement, enfin surtout le ministre concerné et ses services, et là, en effet, on est capable de faire passer un certain nombre d'amendements, de modifications, au terme de toutes les auditions qu'on a pu faire et du dialogue réel qu'on peut avoir avec le Gouvernement. Donc, être dans la majorité vous laisse des possibilités d'influence surtout quand vous êtes véritablement pilote de l'action parlementaire, c'est-à-dire rapporteur. Là, incontestablement, on a un rôle qui peut compter. [...] On a moins d'influence comme porte-parole [de groupe], disons-le, que comme rapporteur, parce que rapporteur, on a quand même le crayon. »

Tous les autres députés ont bien sûr également le droit de déposer des amendements : comme les PPL, ces initiatives peuvent être plus ou moins individuelles ou collectives et prennent des formes différentes selon les groupes. Les amendements collectifs sont moins systématiques à droite que chez les socialistes, mais la direction du groupe – sur décision du président, en concertation avec le bureau et avec l'orateur sur le texte concerné – peut décider de déposer des amendements « de groupe », portant « par défaut » la signature de tous ses membres et apparentés, sauf ceux qui manifestent le souhait de la retirer. Pour le reste, les députés sont libres de déposer leurs propres amendements, seuls ou à plusieurs, le cas échéant après les avoir « fait circuler » pour appel à cosignatures auprès de leurs collègues.

En revanche, comme on l'a déjà exposé, le règlement intérieur du groupe socialiste prévoit pour les amendements le même « filtrage » que pour les PPL, interdisant à ses membres de déposer ou de co-signer des amendements n'ayant pas été entérinés par le groupe. Les amendements collectifs et « officiels » du groupe socialiste sont décidés par le groupe de travail sur le texte, sous la responsabilité du député qui en a la charge, si nécessaire avec l'arbitrage des commissaires socialistes concernés voire de l'ensemble du groupe. Comme pour les PPL, les signatures suivent un ordre protocolaire : ces amendements sont signés par le responsable du texte pour le groupe, l'auteur ou les auteurs, les cosignataires volontaires et enfin par « l'ensemble des membres [ou des commissaires] du groupe [SRC/SER] et apparentés ».

Toutefois, si des amendements de groupe sont bien déposés pour chaque texte avec cette signature collective, l'interdiction d'en déposer soi-même sans l'intermédiaire du groupe est encore moins respectée pour les amendements que pour les propositions de loi : les députés du

groupe socialiste déposent aussi, tout à fait banalement, leurs propres amendements, seuls ou à plusieurs, en-dehors de ceux « du groupe » ; cette « transgression » des règles internes formelles est dédramatisée par les députés¹²³.

Malgré des règles et pratiques partisanes différentes, on trouve donc, aussi bien au groupe UMP/LR qu'au groupe socialiste, des amendements collectifs portés par le groupe – sous l'impulsion de son chef de file pour le texte concerné ou même de la direction du groupe – et des amendements personnels de ses membres. Lesquels peuvent être défendus par des sensibilités ou des factions internes du groupe : les députés de la Droite populaire ont déposé ensemble des amendements, notamment sur le projet de loi relatif à l'immigration à l'automne 2010 ; les élus du courant « UMA » puis du collectif « frondeur » aux groupes socialistes ont souvent préparé des séries d'amendements en commun sur leurs textes « cibles », notamment les projets de loi budgétaires.

Les amendements peuvent avoir deux finalités qui ne sont pas toujours strictement exclusives mais qui se présentent à des degrés variables, deux finalités qui reflètent encore une fois une distinction entre « *talking parliament* » et « *working parliament* ». Outre la perspective de modifier le contenu d'un texte de loi, l'amendement peut servir aussi – voire d'abord et même exclusivement – à offrir au groupe ou au député qui le dépose une opportunité de développer un discours dans les débats. C'est évidemment le cas de la plupart des amendements de l'opposition, déposés sans aucun espoir d'être acceptés par la majorité, mais pour lui permettre de développer ses critiques et ses contre-propositions – et parfois également de faire obstruction pour ralentir l'examen d'un texte.

Mais les amendements visant davantage à donner une tribune à leur auteur qu'à contribuer concrètement à l'écriture de la loi existent aussi dans les rangs de la majorité, ce que le jargon parlementaire désigne comme les « amendements d'appel ». Des amendements que leurs auteurs n'ont pas réellement d'espoir de faire adopter – voire qu'ils ont l'intention de retirer pour ne pas les soumettre au vote – mais qui leur servent à ouvrir un débat pour attirer l'attention du Gouvernement sur un sujet ou un problème donné – et donc pour « l'appeler », le cas échéant, à en tenir compte, y compris dans un projet de loi ultérieur. Dans le cas d'un amendement d'appel, sa faisabilité technique, voire son acceptabilité politique, sont de moindre

¹²³ À l'image d'Alexis Bachelay, en entretien le 27 mai 2014 : « *Le groupe, dans l'idéal, préfère que tous les amendements passent par le filtre du groupe et donc on joue le jeu, un petit peu, de la rationalisation et de la maîtrise de nos amendements [...]. Ceci dit, on a aussi le droit, en tant que parlementaire, d'avoir une marge d'appréciation personnelle sur des amendements, ce n'est pas tragique ; je veux dire, ce n'est pas parce qu'on va déposer un amendement avec d'autres collègues et qu'on va le défendre en séance que nécessairement c'est un acte de défiance...* ».

importance, l'essentiel étant de d'exprimer ses préoccupations et d'interpeller ou de questionner le ministre au banc du Gouvernement, comme le résume Alexis Bachelay :

« L'amendement peut aussi avoir une vertu pédagogique et politique, ça permet aussi de soulever un problème. [...] Donc cela permet d'interpeller le Gouvernement, le Gouvernement est obligé de répondre au parlementaire sur la base de l'amendement qui est déposé, après il est adopté ou pas adopté [...]. J'ai accepté de retirer mon amendement qui, de toute façon ne serait pas passé, et même s'il était passé, il n'était pas bâti non plus... Enfin ce n'est pas dans un amendement qu'on règle cette question, quoi, pour être clair. On soulève le problème, mais on ne règle pas le problème dans son amendement. En tout cas pas dans l'amendement tel que moi je l'avais rédigé. »¹²⁴

À l'inverse, d'autres amendements sont bien déposés avec la volonté de leurs auteurs de les faire adopter, et même si le sort de la plupart des amendements semble scellé avant même leur examen en commission et en séance, ce n'est pas toujours le cas. En ce sens, les examens législatifs ne sont pas – ou pas toujours – un « théâtre » où se prennent formellement des décisions en réalité déjà jouées d'avance, mais parfois réellement un lieu de « bataille » encadrée par ses règles et ses codes mais aussi avec une part d'imprévisibilité et des coups qui peuvent s'avérer décisifs sur le résultat final¹²⁵.

La procédure parlementaire veut qu'après chaque présentation d'amendement en commission, la présidence de séance demande son avis au rapporteur puis au Gouvernement si l'un de ses membres y est présent ; et en séance plénière, qu'elle demande au rapporteur l'avis de la commission, qui est aussi la plupart du temps le sien – et il ne se prive pas de le donner lorsque ce n'est pas le cas ou lorsque la commission ne s'est pas prononcée sur un amendement – et l'avis du Gouvernement au ministre présent sur les bancs. Plus ou moins argumentés, ces avis se traduisent en tout cas par une position « favorable » ou « défavorable » ; le ministre, et plus rarement le rapporteur, peuvent aussi « s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée », selon la formule consacrée.

La coordination entre le groupe majoritaire et le pouvoir gouvernant – par des réunions préparatoires d'examen des amendements entre le cabinet ministériel concerné, le rapporteur et le chef de file du groupe sur le texte – vise à harmoniser au maximum leurs positions préalablement à l'examen de chaque texte. De sorte que le double avis « favorable » ou « défavorable » exprimé par le ministre et le rapporteur, rappelés par la présidence de séance avant la mise aux voix de chaque amendement, équivaut à une « consigne de vote » à l'égard

¹²⁴ Même entretien le 27 mai 2014.

¹²⁵ Pour reprendre ici les concepts utilisés par Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, op. cit.

des députés de la majorité présents lors de l'examen, un point de repère permettant immédiatement de savoir quoi voter, y compris sans connaissance du contenu de l'amendement mis aux voix. Dans la très grande majorité des cas, les votes des amendements se déroulent selon un schéma prévisible : les deux avis identiques du rapporteur et du ministre décident soit de l'adoption soit du rejet ou du retrait de l'amendement proposé.

Mais cette mécanique bien huilée ne fonctionne pas toujours de cette façon. D'abord, les avis « de sagesse » du Gouvernement sont généralement une « autorisation » donnée aux députés de la majorité d'adopter les amendements concernés, mais expriment des réserves ou des hésitations de sa part. Surtout, il peut arriver que les avis donnés par le ministre et par le rapporteur divergent, et plus largement que des désaccords apparaissent publiquement entre le Gouvernement et une partie au moins de sa majorité, y compris ou non le rapporteur. Dans ces cas de figure exceptionnels, le sort de l'amendement mis aux voix, que ce soit ou non un amendement de groupe, dépend de la capacité de son initiateur à mobiliser ses pairs ou à convaincre les personnes présentes lors du vote.

Puisque les députés sont inégalement investis dans le travail législatif et en fonction de ses différentes thématiques, la configuration des parlementaires présents, de la majorité ou de l'opposition, à un moment donné de l'examen d'un texte de loi, peut rendre incertaine l'issue d'un vote sur un amendement qui divise la majorité. Responsable du groupe SRC/SER en commission des Finances, Dominique Lefebvre le relève : « *J'ai vu des amendements adoptés d'une voix avec quelques éléments de circonstances. [...] Vous êtes capable de l'observer : on a le même problème dans l'hémicycle* »¹²⁶. À propos d'une tentative de faire adopter un amendement socialiste non validé par le Gouvernement ni par la direction du groupe, Christophe Sirugue explique également :

*« Généralement, ceux qui sont en séance se mobilisent sur les sujets, ou l'article, ou les amendements qui les intéressent : c'est ce qui s'est passé. Il faut dire qu'au moment de l'amendement, on s'était un peu arrangé pour être sûr que tous les copains qui étaient signataires soient là. Donc forcément, comme il n'y a pas un monde fou – je ne sais plus à quel moment c'était, mais enfin il n'y a pas forcément un monde fou dans l'examen des textes tout au long du sujet, vous voyez bien comment ça fonctionne, il suffit que vous veniez un peu en masse et vous pouvez gagner le truc. »*¹²⁷

Le Gouvernement dispose de moyens pour essayer d'éviter ou pour « rectifier » les votes d'amendements non conformes à ses souhaits. Les suspensions de séance ou encore la

¹²⁶ Entretien le 26 mai 2016.

¹²⁷ Entretien le 22 mars 2016.

« réserve de vote » permettent de repousser les mises aux voix et la « seconde délibération » de revoter sur un article en fin d'examen : il peut tenter de mieux mobiliser ses partisans à un moment plus opportun. Les lectures successives dans les deux chambres du Parlement, et le cas échéant en CMP, lui donnent aussi des occasions de réécrire le texte. Enfin, il dispose de ses prérogatives constitutionnelles des articles « 44.3 » et « 49.3 », pour forcer sa majorité à se prononcer en bloc sur tout ou partie d'un texte ou même la contraindre à l'adopter tel quel à défaut de voter une motion de censure¹²⁸. Tout l'enjeu est de savoir jusqu'où le Gouvernement est prêt à aller pour obtenir satisfaction sur ses projets de loi et ce qu'il peut concéder.

2) Des projets de lois inégalement ouverts aux évolutions législatives

Les députés ne se contentent donc pas de ratifier passivement et mécaniquement les textes déposés par le Gouvernement : les projets de loi ne ressortent jamais complètement « indemnes » de leur passage par le Parlement. Un ancien conseiller parlementaire du cabinet du Premier ministre Manuel Valls l'affirme en ces termes : « *Il n'y a aucun ministre qui peut dire "la loi telle qu'elle a été votée est exactement comme je l'avais imaginée ou comme je l'avais souhaitée". [...] Il n'y a aucune loi [...] qui n'ait pas été transformée, amendée, modifiée, tronquée par les parlementaires* »¹²⁹. On a vu néanmoins combien l'avènement du pouvoir exécutif comme un pouvoir gouvernant s'accommodait plus difficilement de la délibération parlementaire perçue comme une potentielle entrave.

Plusieurs logiques en tension sont à l'œuvre : d'une part la volonté du Gouvernement de voir ses projets aboutir le plus rapidement et le plus fidèlement possible à la version longuement élaborée par son administration et ses arbitrages interministériels, respectant l'équilibre général auquel il estime être parvenu et conforme à sa stratégie ; d'autre part, la nécessité d'un bon « *management* » de sa majorité parlementaire¹³⁰ pour s'assurer de sa coopération efficace, qui suppose de l'associer à la décision et ne pas la mettre devant le fait accompli. Le même conseiller témoigne des rapports de force au sein des services ministériels pour essayer « d'importer » le Parlement dans les projets de loi :

¹²⁸ En entretien le 1^{er} juin 2016, Jean-Louis Gagnaire raconte aussi à propos d'un amendement adopté malgré le Gouvernement : « *Il y a eu des explications de texte avec certains qui avaient voté cet amendement, certains ont changé leur vote quand même, d'autres sont allés se coucher, et puis après une heure et demie de suspension, on a revoté [...] et on a invalidé le vote précédent. [...] Le ministre est capable de suspendre la nuit s'il le faut, jusqu'à ce qu'il y ait une majorité en sa faveur. Le ministre peut être désavoué, mais il peut demander des suspensions de séance autant qu'il le veut. Et puis il y a l'arme suprême du 49.3.* ».

¹²⁹ Entretien le 19 novembre 2019.

¹³⁰ Un élément que nous développons avec Olivier Rozenberg dans "A gently sloped leadership", art. cit.

« Notre rôle chez le Premier ministre ou aux Relations avec le Parlement, c'était de forcer les ministères techniques et les conseillers techniques à se dire "on va accepter des amendements dans des proportions substantielles" [...]. C'est un rapport de force interne entre les conseillers parlementaires et les conseillers techniques. [...] On savait être fermes quand il le fallait avec le Parlement, mais 90% de notre temps, on emmerdait le Gouvernement et le ministre en leur portant la parole des parlementaires. En tant que conseiller parlementaire du Premier ministre, mon rôle, quand j'étais en [réunion inter-ministérielle] ou en réunion d'équipe, c'était de faire accepter des amendements parlementaires. Et ils nous regardaient tous en se disant "qu'est-ce qu'ils nous emmerdent, à dire qu'on doit écouter les parlementaires qui n'ont rien compris au sujet, qui n'y réfléchissent pas depuis aussi longtemps que nous". En réalité, je passais mon temps à faire rentrer le Parlement dans la procédure inter-ministérielle de conception de la loi et d'écriture des avis qu'allaient avoir les ministres au banc. »

Au même titre que des propositions de lois peuvent être des « projets de loi déguisés », des amendements déposés par des parlementaires de la majorité – et notamment par le groupe majoritaire lui-même – peuvent être en réalité des amendements gouvernementaux ou inspirés par le Gouvernement afin de « donner le change »¹³¹. Sans forcément aller jusque-là cependant, les cabinets ministériels s'entendent toujours avec le groupe majoritaire pour accepter une quantité d'amendements, permettant de valoriser les enrichissements apportés par la délibération parlementaire au projet de loi. Et l'inverse peut être vrai aussi : il arrive qu'un amendement déposé par le Gouvernement soit inspiré par un « amendement d'appel » ou soit la reformulation de propositions faites par un élu.

Mais on l'a évoqué : il est aussi des amendements adoptés malgré des réserves voire de vraies réticences ou hostilités exprimées comme telles de la part du ministre représentant le Gouvernement au banc, le groupe majoritaire – ou une partie de ses membres – assumant parfois de ne pas suivre ses avis et de le mettre en minorité. La secrétaire générale du groupe socialiste Pascale Charlotte le dit en ces termes : « *La vie n'est pas un long fleuve tranquille pour le Gouvernement : il a une majorité, qui en général le soutient, mais qui est quand même exigeante avec lui, et qui, quand elle veut améliorer un texte, même si le Gouvernement n'est pas d'accord, eh bien, avance quand même ses pions* »¹³². Le Gouvernement peut être averti à l'avance qu'il sera probablement « battu » en commission ou en séance – et invité à accepter cette situation, comme le confirme la secrétaire générale du groupe UMP/LR Sylvie Gir :

¹³¹ Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit.

¹³² Entretien le 31 mars 2016.

« On fait des tableaux d'arbitrage des amendements avec le Gouvernement. Et certaines fois quand même, alors je ne sais pas comment ça se passe avec les socialistes, mais je sais que moi, je l'ai vécu plusieurs fois, il y a des moments où on dit au Gouvernement "Vous allez être battus. Voilà, c'est comme ça. [...] Et il faut vous laisser battre." Et il est battu. [...] C'est tout le jeu de dire "là-dessus, vous n'allez pas embêter les parlementaires". [...] Parfois, il y a des trucs, il faut laisser faire la vie : le Gouvernement se fait battre, et puis il se fait battre, voilà. [Haussement d'épaules] Sur un amendement, sur un article... [...] Ce n'est pas un drame ! »¹³³

Lorsque se produisent, malgré la maîtrise du déroulement des débats par le Gouvernement, des adoptions « accidentelles » et imprévues d'amendements non souhaitées par lui, il est fréquent mais néanmoins pas systématique qu'il revienne sur ce vote à l'occasion d'une seconde délibération ou d'une lecture ultérieure¹³⁴ : selon les circonstances, le pouvoir gouvernant peut juger que l'intégration à son projet de loi d'un amendement auquel il avait donné un avis défavorable peut être toléré – quitte au moins à le réécrire pour trouver un compromis – plutôt que de « vexer » sa majorité en lui demandant de revenir sur son vote, ou la contraindre de le faire sous la menace d'un vote bloqué ou d'un « 49.3 ». C'est ce qu'explique encore une fois l'ancien conseiller de Premier ministre :

« Il y a plein de cas de figure. Il y a du "défavorable mais ce n'est pas grave", la position du Gouvernement ne peut pas être autre que défavorable parce qu'il s'est engagé auprès d'autres partenaires, mais bon, c'est voté, c'est voté ; il y a du "défavorable acceptable", il y a du "défavorable" voté qu'on va aménager à la lecture suivante, dans la deuxième chambre, pour rendre ça acceptable. Il y a des "défavorables" qui se retrouvent dans les textes. Pour les textes budgétaires, on faisait la liste des sujets pour lesquels on allait mettre en seconde délibération, il y en avait pas mal qui étaient adoptés pour lesquels on se disait "Bon, on ne va pas se battre sur tout", c'était vraiment la liste des points importants, mais il y a plein de choses qu'on laissait passer. [...] Il faut choisir ses combats, il y a une part d'acceptation. »¹³⁵

Qu'ils soient inspirés, acceptés, tolérés ou concédés par le Gouvernement, les amendements parlementaires intégrés aux projets de loi – et qui y restent jusqu'à leur

¹³³ Entretien le 25 février 2016.

¹³⁴ D'autant que le moment opportun pour le faire n'est pas toujours facile à saisir et que l'issue du vote même en seconde délibération ou après une suspension de séance peut rester incertaine ; Dominique Lefebvre, en entretien le 26 mai 2016, fait le récit d'un amendement adopté puis « annulé », à chaque fois de justesse : « Il y avait 25 personnes dans l'hémicycle, moi j'étais bloqué à Cergy-Pontoise, Le Roux est venu faire le taf, on a eu un premier amendement voté avec des mecs qui sont plus des loyalistes a priori [...] et deux ou trois qui ont voté comme un seul homme, avec trois communistes, deux écologistes, un radical, un mec de droite [...] et voilà, l'amendement est adopté d'une voix. Tu as une [deuxième délibération] le même soir, t'en envoies certains se coucher, tu dis aux autres : "Vous allez aux pissotières ou à la buvette" et tu refais... toujours avec une voix d'écart. ».

¹³⁵ Entretien le 19 novembre 2019, déjà cité.

promulgation – sont nombreux. D’après les statistiques et bilans de l’activité parlementaire publiés par l’Assemblée nationale, au cours de la XIII^e législature, 13 067 amendements ont été adoptés, dont 2 239 d’origine gouvernementale et 10 828 déposés par les parlementaires ; pendant la XIV^e législature, 18 836 amendements ont été adoptés, dont 4 101 du Gouvernement et 14 735 des députés. Toutefois, le nombre brut d’amendements ne dit cependant rien de leur contenu, qui peut être de nature et d’ampleur très variable.

Les amendements purement « de forme », visant à améliorer la qualité rédactionnelle ou la cohérence des dispositions législatives, proviennent majoritairement des rapporteurs mais sont proposés sur tous les bancs des députés. On trouve fréquemment des ajouts dans la loi de commandes de rapport, disposant que le Gouvernement devra remettre, dans un délai donné, un rapport au Parlement sur tel sujet ou étudiant telle action publique possible ; ce type d’amendement, particulièrement fréquent dans les projets de lois budgétaires pour lesquels les conditions de recevabilité financière brident d’autant plus les initiatives des élus, s’apparente largement à un amendement d’appel, servant à soulever un débat et prendre date pour la suite. Les amendements peuvent être plus ou moins « symboliques » ou apporter des précisions et des évolutions de détails, voire marginales, à un projet de loi. Et ces derniers sont ceux ayant le plus de chance d’être adoptés.

Les recherches existantes sur le travail législatif ont mis en évidence plusieurs logiques de la délibération parlementaire sur les projets de lois : ceux-ci font l’objet de différentes dynamiques de « surpolitisation » ou de « sous-politisation » qui influencent leur processus d’élaboration et d’adoption¹³⁶, et les textes considérés et construits dans les débats comme « techniques » sont plus susceptibles d’être modifiés que les textes considérés et construits comme plus « politiques »¹³⁷. L’idée commune qui ressort de ces travaux est que ce qui « ouvre » le jeu parlementaire aux amendements initiés par les élus est un phénomène de politisation « différenciée », c’est-à-dire selon d’autres schémas de perception et d’autres clivages que la polarisation « classique » entre les partis, entre la gauche et la droite, entre le Gouvernement et l’opposition.

Lorsque le pouvoir gouvernant accorde une très forte importance politique à son projet de loi, qu’il est constitutif de son programme et de son identité, lorsque ce projet provoque une forte polarisation du débat public et parlementaire entre les « camps » partisans en présence, alors le déroulement de l’examen législatif est d’autant plus « classique » et « prévisible », puisque la majorité tend alors à faire bloc et à serrer au plus près du Gouvernement et de son

¹³⁶ Pierre Lascombes, « Les compromis parlementaires », art. cit.

¹³⁷ Marc Millet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », art. cit.

texte. Lorsque la « sensibilité politique » d'un projet est moindre, que la position du Gouvernement n'est pas aussi définitivement tranchée, lorsqu'il existe un consensus transpartisan sur les bancs parlementaires – y compris au détriment du Gouvernement – ou lorsque des clivages transversaux transcendent les groupes, notamment la majorité voire le Gouvernement lui-même, alors l'enjeu n'est pas aussi fort pour la majorité de montrer publiquement son unité face à l'autre « camp », ce qui « libère » davantage les évolutions législatives décidées par les députés.

Certains textes se prêtent plus facilement à une « technicisation », c'est-à-dire à être construits dans les débats comme « techniques » et laissent davantage de marge d'influence aux parlementaires. Le projet de loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) examiné au Parlement d'avril à décembre 2013¹³⁸, est l'exemple d'un texte sur lequel les hésitations gouvernementales ont permis à des députés – souvent directement concernés en tant qu'élus locaux – de faire évoluer sensiblement le texte. L'article sur la métropole parisienne notamment fait l'objet d'un compromis interne au PS, un groupe de députés franciliens s'investissant dans les débats pour défendre une métropole plus intégrée que la fédération d'intercommunalités prévue dans le projet initial.

La configuration parlementaire, concernant un texte à bien des égards très « technique », ne faisant pas l'objet d'un « simple » clivage gauche-droite mais plutôt de rapports de force intra-partisans, permet des élus activistes, grâce à des appuis extérieurs au Parlement, notamment des grands élus locaux franciliens, de s'organiser pour peser sur le texte final, face à un Gouvernement sans direction tranchée et qui n'en fait pas un impératif, et d'autres parlementaires non directement concernés par le sujet et d'autant plus portés à suivre leurs collègues franciliens¹³⁹.

¹³⁸ A ce sujet, voir notamment : Philippe Subra, « Métropole de Paris : les aventures extraordinaires d'un projet de loi », *Hérodote*, n° 154, 2014, pp. 158-176 ; Patrick Le Lidec, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de process-tracing (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n°4, 2018 pp. 93-125 ; Clément Lescloupé, *La construction des institutions intercommunales du Grand Paris*, thèse (en cours) pour le doctorat de science politique, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.

¹³⁹ L'un des députés actifs sur le texte, Alexis Bachelay, raconte ainsi en entretien le 27 mai : « On a un peu forcé effectivement le Gouvernement à prendre en compte notre position [...]. Le gouvernement au départ n'était pas forcément convaincu, mais n'avait pas forcément non plus la réponse à ce qu'il fallait faire. [...] On a eu de la chance parce qu'on a eu des gens qui étaient relativement ouverts et constructifs, d'abord Marylise Lebranchu et son cabinet, qui ont vraiment joué le jeu de la coproduction [...] et puis le rapporteur était Olivier Dussopt, donc il a effectivement été très ouvert, puisqu'il n'est pas dans le secteur, donc sa position au départ c'était : "La métropole du Grand Paris, moi je suis ni pour ni contre, je suis député-maire d'Annonay, dans mon secteur c'est pas tout à fait les mêmes problématiques, si vous me dites qu'il faut plutôt faire comme ça, je n'ai pas de raisons de ne pas vous croire". [...] Il y avait un contact permanent entre ministre, son cabinet, le groupe, le rapporteur, et puis les parlementaires qui étaient force de propositions et qui ont développé leurs thèses ».

Mais par ailleurs, ces logiques de « technicisation » sont susceptibles de se produire lors de l'examen de tous les textes : tout en respectant les équilibres généraux décidés par le pouvoir gouvernant, si celui-ci est déterminé à les maintenir et si l'impératif de « fusion politique » entre la majorité et le Gouvernement pèse sur les débats, les députés cherchent à s'engouffrer dans toutes les « brèches » pour modifier des « détails techniques » – ou en tout cas présentés comme tels – et obtenir ainsi des « déplacements de curseur » : des amendements qui peuvent être parfois purement « symboliques » mais aussi apporter des évolutions marginales mais aux conséquences concrètes bien que limitées.

Avant même le déclenchement de la « fronde » socialiste de la XIV^e législature, des députés du groupe majoritaire – notamment mais pas exclusivement les membres identifiés de courants de « l'aile gauche » – insatisfaits de certaines réformes gouvernementales, à défaut de pouvoir les réorienter en profondeur, s'efforcent d'apporter des modifications « aux marges » dans la direction voulue. C'est le cas par exemple sur le projet de loi « de séparation et de régulation des activités bancaires » examiné en 2013, que des membres du groupe socialiste essaient de « pousser » plus loin concernant la séparation des activités spéculatives et de protection des épargnants¹⁴⁰. C'est le cas également, la même année, du projet de loi « relatif à la sécurisation de l'emploi » lorsque, malgré la consigne donnée par François Hollande lui-même de respecter strictement l'ANI signé le 11 janvier 2013, les députés, et notamment le rapporteur Jean-Marc Germain, adoptent plus de 150 amendements visant à préciser les modalités de l'accord et renforcer la protection des droits des salariés¹⁴¹.

Les modifications « marginales » et « techniques » apportées par les parlementaires pour encadrer ou ajuster des dispositions législatives peuvent avoir des conséquences très concrètes, et même avoir pour finalité de rendre ces dispositions difficiles voire impossibles à appliquer. D'après le conseiller parlementaire du groupe SRC/SER aux Affaires sociales, c'est la stratégie suivie par le rapporteur thématique Denys Robiliard pour écarter le barème prudhommal du projet de « loi Macron » en 2015¹⁴². De la même manière, l'impossibilité pour

¹⁴⁰ Le collaborateur de la « coordination UMA » Adrien Peschanski raconte ainsi en entretien le 1^{er} juin 2014 : « Notre action a consisté, notamment par le biais de Pascal Cherki, à essayer de balancer un maximum d'activités spéculatives dans cette branche, dans cette entité à part. Ça n'a pas forcément réussi, mais on a avancé sur certains points. [...] Il y a d'autres députés qui ont dit que la régulation bancaire serait de toute façon ratée, qu'on allait donc aider les épargnants et autres à avoir des règles plus saines et qui permettent moins d'entourlouper pour les particuliers. C'était notamment la ligne de Christian Paul, qui a décidé d'agir sur le comportement des banques avec les particuliers. Ça a produit un projet de loi un peu moins mauvais ».

¹⁴¹ Un chapitre est consacré à l'examen de ce projet de loi dans mon mémoire : *Le socialisme parlementaire à l'épreuve du fait majoritaire*, op. cit.

¹⁴² « Avec Denys Robiliard, c'est plus pervers que ça, parce qu'en fait on a pourri le texte. On a fait en sorte que le plafonnement prudhommal – on l'a rendu tellement impraticable qu'il est devenu inconstitutionnel. C'était une

le Gouvernement Fillon d'émettre un décret d'application des « tests ADN » prévus par le projet de loi relatif à « la maîtrise de l'immigration » de 2007 est la conséquence des conditions posées par les amendements de députés UMP hostiles à cette disposition¹⁴³.

Même si le pouvoir gouvernant est généralement maître de ses concessions – sa majorité ne le contraignant jamais au-delà des lignes rouges fixées par lui – les députés ne sont pas inactifs sur les projets de loi et parviennent à arracher des modifications, plus ou moins en fonction des modalités de « politisation » des textes ou de leurs dispositions. Et cela se produit y compris pour les projets de loi les plus structurants de la politique gouvernementale que sont les textes budgétaires.

3) Des amendements budgétaires adoptés malgré le pouvoir gouvernant

Pour appréhender plus systématiquement la capacité des députés à contribuer aux projets de loi du Gouvernement, y compris les plus sensibles politiquement, il est pertinent de se focaliser sur les projets de loi de finances. On a plusieurs fois rappelé leur place privilégiée : par définition un monopole gouvernemental, ces textes sont déterminants pour toute la politique générale du Gouvernement et leur adoption est, par tradition, ce qui marque symboliquement la frontière entre la majorité et l'opposition. Ils recouvrent tous les secteurs d'action publique et plusieurs ministres se succèdent en séance plénière pour les défendre, aux côtés de leur collègue en charge du Budget. Leur examen annuel, selon un calendrier et des procédures standardisées – par la Constitution et la loi organique – facilite la comparaison dans le temps.

La procédure voulant que le président de séance demande l'avis du Gouvernement sur chaque amendement permet de les classer et donc de mesurer la proportion d'amendements adoptés sans l'accord explicite du pouvoir gouvernant, qu'il se soit contenté prudemment de « s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée » ou qu'il ait donné un avis défavorable. Le recensement a été effectué de tous les amendements adoptés, en ne retenant qu'un seul amendement lorsque plusieurs identiques sont adoptés simultanément, en première lecture de l'examen de chaque projet de loi de finances initiale entre 2007 et 2017, soit tous les Budgets annuels de la XVIII^e et de la XIV^e législatures (Tableau 4.24).

grande idée de Denys Robiliard. Il a dit : "on n'aura pas sa peau dans le projet de loi, on aura sa peau derrière". C'est comme ça qu'on a eu la peau du plafonnement. ». Entretien avec Antonin Gregorio le 9 juin 2016.

¹⁴³ « *De fil en aiguille, on est arrivés à faire modifier le texte de loi de telle sorte qu'il devienne inapplicable. Et on l'a vu car, quelques mois après, pour être appliqué, il fallait le décret d'application, le Gouvernement a été incapable de lancer un décret d'application sur l'ADN parce que nous l'avions tellement trituré qu'il était inapplicable.* » Entretien avec Étienne Pinte le 23 novembre 2016.

Tableau 4.24. Avis du Gouvernement sur les amendements budgétaires adoptés en 1^{ère} lecture

	XIII^e législature (2007-2012)	XIV^e législature (2012-2017)	TOTAL 2007-2017
Favorable	1 224 (88,50%)	1 269 (85,05%)	2 493 (86,71%)
Défavorable	75 (5,42%)	111 (7,44%)	186 (6,47%)
Sagesse	84 (6,07%)	112 (7,51%)	196 (6,82%)
TOTAL	1 383 (100%)	1 492 (100%)	2 875 (100%)

Sont retenus tous les amendements adoptés, moins les amendements identiques, lors de l'examen de chaque PLF en première lecture à l'Assemblée nationale, classés selon l'avis exprimé par le Gouvernement.

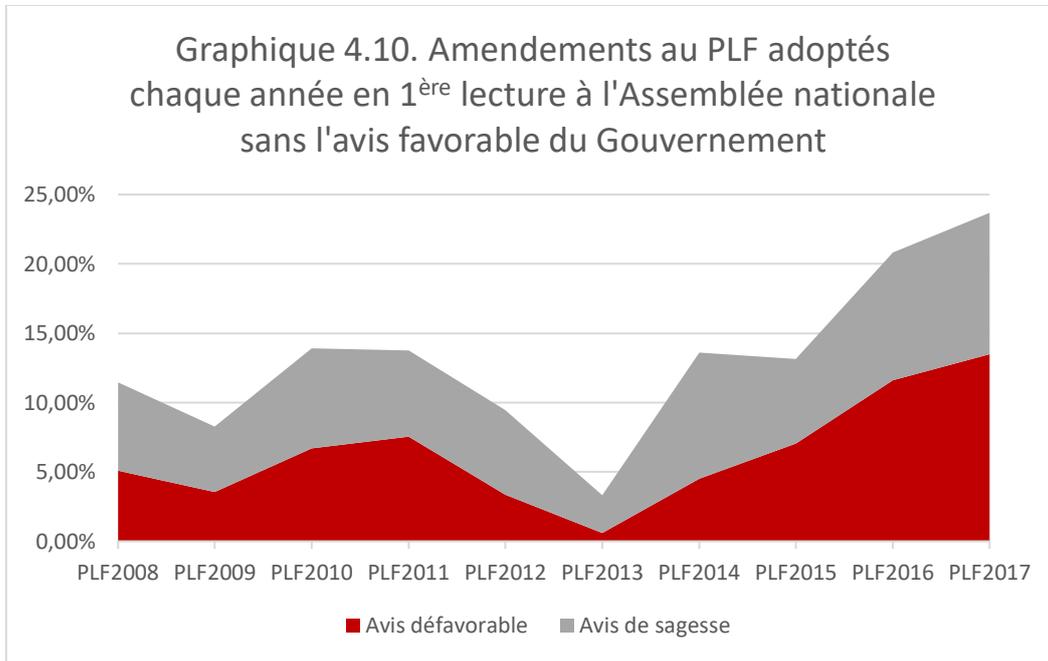
Une quantité non négligeable d'amendements sont adoptés sans l'avis favorable du Gouvernement : entre 12% et 15% d'une législature à l'autre, environ la moitié avec un avis « de sagesse » et l'autre moitié un avis défavorable. Là encore, ces chiffres ont leurs limites : ils ne disent toujours rien du contenu de ces amendements, agrégeant indistinctement de simples commandes de rapports au Gouvernement et des réorientations budgétaires d'ampleur ; ils ne disent pas non plus si les amendements adoptés figurent tels quels dans la loi de finances finalement promulguée par le Président de la République, donc s'ils survivent à une seconde délibération, au Sénat, à la CMP et au Conseil constitutionnel.

Les chiffres demeurent néanmoins très instructifs en ce qu'ils démontrent que les défaites budgétaires du Gouvernement sont rares mais régulières, ce que montre l'évolution des proportions d'amendements adoptés sans avis ministériel favorable (Graphique 4.10)¹⁴⁴. Chaque année, le ministre chargé du Budget, ou son collègue qui l'accompagne sur les bancs gouvernementaux, « autorise » les députés, en s'en remettant à leur sagesse, plus ou moins à contrecœur, à adopter des amendements qui n'emportent pas sa conviction, voire se fait battre en séance par l'adoption d'amendements malgré ses appels à les rejeter.

Ces proportions restent relativement stables sous la majorité UMP, avec une légère augmentation tendancielle suivie d'une baisse notable pour le dernier Budget de la législature, pour l'année 2012 – peut-être un signe que la majorité resserre les rangs autour du pouvoir gouvernant à l'approche des échéances électorales nationales. Pour le PLF 2013, la majorité socialiste adopte une très faible proportion d'amendements sans soutien gouvernemental, un signe sans doute de la culture partisane plus disciplinaire du groupe socialiste lors de son retour

¹⁴⁴ Il faut rappeler pour la clarté de la lecture que le projet de loi de finances est examiné et adopté à la fin de l'année civile pour l'exercice de l'année civile suivante : le premier Budget annuel de la XVIII^e législature élue en juin 2007 est donc le PLF pour l'année 2008, examiné à l'automne 2007, et ainsi de suite.

au pouvoir. Toutefois, cette proportion augmente très fortement et continument par la suite, avant même le déclenchement de la « fronde », jusqu'à ce que, pour le dernier Budget de la législature, presque un quart des amendements soient adoptés sans l'accord du Gouvernement – 13,49% malgré un avis défavorable et 10,20% après un avis de sagesse.



L'observation des amendements adoptés malgré le Gouvernement et se retrouvant dans le texte finalement promulgué confirme les analyses précédentes : dans certaines situations où les désaccords traversent les clivages partisans « classiques », les députés adoptent parfois des modifications d'ampleur limitée, ne bousculant pas les grands équilibres fixés par le projet initial, mais néanmoins concrètes, que le Gouvernement peut laisser passer faute d'engager le rapport de force avec sa propre majorité.

Ces amendements peuvent être le résultat d'un désaccord affiché entre le ministre et le rapporteur général de la commission des Finances, comme l'illustre une mésaventure de l'exécutif socialiste pour son dernier Budget à l'automne 2016. Le Gouvernement et la rapporteure générale Valérie Rabault déposent deux amendements concurrents au PLF pour 2017, au sujet d'une disposition de la « loi Macron » relative à un avantage fiscal accordé aux attributions d'actions gratuites. L'amendement I-820 du Gouvernement vise à encadrer tout en préservant l'essentiel de cette disposition, tandis que l'amendement I-580 de Valérie Rabault en réduit beaucoup plus la portée en limitant les avantages fiscaux bénéficiant aux revenus très

élevés. Les débats en séance plénière laissent transparaître de vraies tensions au sein de la majorité socialiste, entre la rapporteure générale et les membres du Gouvernement :

« **M. Michel Sapin, ministre [des Finances].** Je veux revenir sur les orientations fort bien exposées par [le secrétaire d'État au Budget] Christian Eckert. Le dispositif global des attributions gratuites d'actions – AGA – a été débattu – et parfois critiqué lors de sa mise en œuvre – dans le cadre du projet de loi pour la croissance et l'activité.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. La loi Macron : on peut l'appeler par son nom !

M. Michel Sapin, ministre. Les textes qui portent le nom de leur auteur sont, il est vrai, peu nombreux : gardons-leur cette spécificité. (Sourires et exclamations sur de nombreux bancs.) Le projet de loi pour la croissance et l'activité, disais-je, a été adopté à l'été 2015...

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Grâce au 49.3 ! »¹⁴⁵

Malgré le renfort des députés de l'opposition, le Gouvernement est battu sur son amendement I-820 tandis que le concurrent I-580 est adopté par la majorité des socialistes, ainsi que tous les autres députés de gauche présents. Le scrutin public, demandé par les communistes, permet de relever qu'ont voté contre l'amendement de la rapporteure générale, outre toute la droite, une minorité de députés socialistes, dont le président du groupe Bruno Le Roux. Toutefois, le Gouvernement n'obtient pas de réécriture de l'article additionnel dans la suite du processus législatif : il est promulgué dans les termes de l'amendement de Valérie Rabault.

Les députés peuvent aussi adopter un amendement contre l'avis du rapporteur général en plus du Gouvernement. Lors de l'examen du PLF pour 2016, des députés socialistes, notamment « frondeurs » mais d'autres également, dont le vice-président du groupe Olivier Faure, défendent un amendement affectant 25% du produit de la taxe sur les transactions financières au budget de l'Agence française de développement, auquel le secrétaire d'État au Budget et Valérie Rabault donnent tous les deux un avis défavorable. Le ministre réagit avec un agacement manifeste lorsqu'Olivier Faure l'interroge sur une possible seconde délibération :

« **M. Christian Eckert, secrétaire d'État [au Budget].** Allez-y ! Continuez ! [...] »

M. Olivier Faure. Je vois que M. le secrétaire d'État le prend mal, mais mon intention n'était pas maligne : je souhaitais simplement savoir si le Gouvernement entendait revenir sur l'adoption éventuelle de cet amendement.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Il n'en sait rien, le Gouvernement !

M. Olivier Faure. Monsieur le secrétaire d'État, ne vous énervez pas !

¹⁴⁵ Compte rendu intégral de la 2^e séance du mercredi 19 octobre 2016, *Journal officiel de la République française*, n° 95 [2] A.N. (C.R.), 20 octobre 2016, pp. 6411-6412.

*M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Je ne m'énerve pas, mais vous êtes suffisamment édifié pour savoir que je ne déciderai pas seul ! »*¹⁴⁶

Le responsable des commissaires socialistes aux Finances, Dominique Lefebvre, demande une suspension de séance, qui dure dix minutes. Quelles que soient les négociations ayant eu lieu dans l'intervalle, l'amendement est adopté, contre l'avis du Gouvernement et de la commission. Il n'est pas supprimé en seconde délibération, ni ultérieurement, et figure dans le Budget de l'année 2016 promulgué par François Hollande, constituant un exemple non négligeable d'une « petite victoire » de députés « frondeurs ».

L'opposition peut se trouver en situation d'arbitrer des divisions au sein de la majorité voire du Gouvernement lui-même. C'est ce qu'illustre l'amendement II-248, déposé par les socialistes au PLF pour 2010 afin de reconduire un dispositif ciblant la Dotation de solidarité urbaine aux communes les plus pauvres. Cet amendement est soutenu en séance plénière par certains députés UMP qui le sous-amendent cependant pour élargir le ciblage à 250 communes plutôt que 150. Les vifs débats en séance font régner une certaine confusion : alors que ses défenseur affirment que ce compromis a obtenu l'agrément du rapporteur général Gilles Carrez – alors absent – et de la secrétaire d'État à la Politique de la ville Fadela Amara, le rapporteur spécial de la commission des Finances, Marc Laffineur (UMP), affirme que la commission et le rapporteur général y sont défavorables, et le secrétaire d'État aux Collectivités territoriales Alain Marleix, s'oppose fermement. Le député socialiste François Pupponi déclare ainsi :

*« Hier soir, à onze heures, j'ai parlé au téléphone avec l'attachée parlementaire de Fadela Amara, qui m'a assuré qu'un accord à 250 avait été conclu. Or, ce matin, alors que nous pensions que c'était acquis, un autre membre du Gouvernement vient contredire Mme Amara. La secrétaire d'État chargée de la politique de la ville a-t-elle encore sa place dans ce gouvernement ? »*¹⁴⁷

Compte tenu de la position de Fadela Amara dans le Gouvernement Fillon, ministre dite « d'ouverture » venue du milieu associatif de gauche et réputée très isolée au sein de l'exécutif – qu'elle quitte l'année suivante – le quiproquo n'est pas invraisemblable. Cette confusion profite aux auteurs des amendements qui sont successivement adoptés. Le dispositif, voté par une partie de la majorité et par l'opposition, contre l'avis du Gouvernement – à l'exception peut-être d'une secrétaire d'État... – fait son chemin jusque dans le texte définitivement adopté.

¹⁴⁶ Compte rendu intégral des séances du lundi 19 octobre 2015, *Journal officiel de la République française*, n°111 A.N. (C.R.), 20 octobre 2015, pp. 8385-8386.

¹⁴⁷ Compte rendu intégral des séances du vendredi 13 novembre 2009, *Journal officiel de la République française*, n°134 A.N. (C.R.), 14 novembre 2009, pp. 9385.

Lorsqu'un ministre en séance est confronté à un amendement auquel il s'oppose, la levée du « gage financier » dépend de sa « bonne volonté ». Deux exemples l'illustrent lors de l'examen du PLF pour 2008. Le député UMP Michel Bouvard dépose un amendement II-281 élargissant un dispositif d'incitation fiscale à la gestion forestière dynamique des forêts de production, abaissant de dix à cinq millions d'hectares la taille minimum des unités de gestion pour en bénéficier. Le ministre du Budget et des Comptes publics, Éric Woerth, échange longuement avec le député pour expliquer son désaccord et lui demander de retirer son amendement. Devant le soutien des députés, il consent sèchement à lever le gage :

« **Mme la présidente.** *Monsieur le ministre, c'est ce qui s'appelle faire feu de tout bois !* (Sourires.) *Dans le cas où l'amendement serait adopté, acceptez-vous de lever le gage ?* »

M. [Éric Woerth,] ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. *Soit.* (« Merci ! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour un Mouvement populaire.) »¹⁴⁸

Lors de la même séance, cependant, le ministre se montre de plus mauvaise humeur, quelques instants plus tard. Trois députés socialistes déposent un amendement II-178 prolongeant pour cinq années supplémentaires un avantage fiscal des bouilleurs de cru. Amendement accueilli avec enthousiasme par leurs collègues sur tous les bancs, comme le compte rendu en fait état. En revanche, tant le rapporteur général Gilles Carrez que le ministre Éric Woerth se montrent extrêmement hostiles à l'amendement et y opposent un avis fermement défavorable. Le ministre exprime jusqu'au bout sa désapprobation en refusant de lever le gage :

« **Mme la présidente.** *Monsieur le ministre, au cas où l'amendement n°178 serait adopté, êtes-vous prêt à lever le gage ?* »

M. [Éric Woerth,] ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. *Non, cette fois-ci, je ne lève pas le gage.* »¹⁴⁹

La mauvaise volonté du ministre n'empêche pas que le gage soit finalement levé avant le terme du processus législatif – évitant ainsi de financer les bouilleurs de cru par une taxe additionnel des droits sur le tabac – mais l'article additionnel figure bien, lui, dans le texte final. Un amendement déposé par l'opposition est ainsi adopté par la majorité, malgré l'avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur général, inscrit dans la loi de finances promulguée par le Président de la République et prolonge un dispositif fiscal, ayant donc des incidences, même minimales, sur les recettes de l'État.

¹⁴⁸ Compte rendu intégral de la 3^e séance du vendredi 16 novembre 2007, *Journal officiel de la République française*, n° 63 [3] A.N. (C.R.), 17 novembre 2007, pp. 4338.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 4341.

Ces exemples prouvent que les députés de la majorité peuvent ne pas suivre les volontés gouvernementales mais imposer des ajustements ou des adaptations, ayant des conséquences budgétaires limitées mais concrètes. Il faut bien sûr rappeler que ces modifications à la marge aboutissent dans la loi de finances promulguée parce que le Gouvernement ne « déchaîne » pas toutes ses armes, de la seconde délibération au vote bloqué voire jusqu'au « 49.3 ». C'est de toute évidence que cela n'en vaut pas la peine pour lui : il ne s'agit pas de sujets très « politisés », visibles et sensibles, sur lesquels se joue sa politique budgétaire générale.

Le pouvoir gouvernant peut donc laisser passer, même de mauvaise grâce mais sans se battre davantage, des micro-concessions à une partie des députés de sa majorité – peut-être ainsi « lâcher du lest » sur le « secondaire » pour mieux susciter la discipline de la majorité sur ce qui est primordial pour lui. La question qui continue de se poser est de savoir dans quelle mesure la majorité est pleinement en phase avec la politique gouvernementale qu'elle valide : que le parlementarisme soit rationalisé ou non, la majorité garde toujours juridiquement le pouvoir de contraindre le pouvoir gouvernant. Si ce dernier obtient gain de cause sur l'essentiel, c'est que le groupe majoritaire y consent – et pas uniquement par simple convergence idéologique.

*
* *

La cohésion de vote des groupes parlementaires, telle qu'on peut la mesurer avec les scrutins publics de l'Assemblée nationale, augmente assez spectaculairement dès les trois premières législatures dans les années 1960 – particulièrement dans les plus grands groupes – pour s'imposer dès les années 1970 comme la norme du régime de la V^e République, avec la disparition progressive des groupes « charnières » moins cohésifs ou leur intégration dans le système partisan bipolarisé, même si une certaine remontée des dissensions peut s'observer depuis les années 1990, dans des proportions encore loin des standards originels. Les groupes montrent des différences partisans flagrantes : la cohésion est structurellement plus parfaite chez les socialistes et les communistes que dans la droite gaulliste et surtout non-gaulliste. Confrontés à l'exercice du pouvoir, les groupes majoritaires tendent à serrer les rangs lors des votes les plus importants, mais les sujets de désaccord se multiplient également. La baisse de popularité du Président de la République autour duquel est constituée la majorité parlementaire semble également « libérer » l'expression des dissensions qui deviennent alors d'autant plus fréquentes dans le groupe majoritaire.

Les dissensions de vote atteignent des records sous les majorités parlementaires successives de l'UMP avec Nicolas Sarkozy et du Parti socialiste avec François Hollande, mais restent néanmoins relativement contenues puisqu'elles ne font pas « dérailler » pour l'essentiel la politique gouvernementale. Les motivations et les modalités des dissensions de vote dans chaque groupe sont multiples et les députés dissidents ne présentent pas de « profil-type » permettant de mettre en évidence des facteurs politiques et sociaux clairs favorisant la transgression de la position partisane. Par ailleurs, les groupes politiques tiennent compte de différences de « gravité » des dissidences de vote : leurs réactions sont souvent marquées par un certain pragmatisme et ils recourent davantage à des pressions qu'à des « sanctions », même si les « indisciplines » considérées comme les plus « graves » dans le groupe socialiste peuvent davantage être réprimandées qu'à droite, sans pour autant aller jusqu'à des décisions lourdes comme l'exclusion. Les groupes ne disposant pas de réels moyens de coercition, la cohésion est avant tout atteinte grâce à des réflexes de loyauté partisane facilités par l'engagement initial dans une entreprise collective et par la division horizontale et verticale du travail législatif.

La forte cohésion partisane des groupes de gouvernement n'implique pas pour autant que ces derniers ne fassent qu'enregistrer passivement la politique gouvernementale sans avoir d'initiatives propres : les députés de la majorité sont capables de se dégager quelques espaces restreints de liberté d'initiative pour contribuer à la législation, y compris parfois en faisant pression sur le Gouvernement, occasionnellement par des alliances transpartisanes, que ce soit avec les propositions parlementaires de lois ou les amendements aux projets gouvernementaux, à l'initiative des groupes collectivement ou de députés individuellement. Le Gouvernement peut décider de concéder de plus ou moins bon gré des évolutions législatives défendues par les députés, tout en réagissant plus fermement quand l'enjeu lui semble le mériter. Néanmoins, sa capacité à obtenir gain de cause quand il le souhaite dépend toujours de l'acceptation des élus de la majorité de ne pas dépasser les lignes rouges fixées par lui : il devient nécessaire, à ce stade de l'enquête, d'interroger le consentement de la majorité parlementaire à l'autorité du pouvoir gouvernant, c'est-à-dire la discipline progouvernementale.

Chapitre Cinq

La discipline progouvernementale ou la servitude volontaire du Parlement

Des relations entre majorité parlementaire et pouvoir gouvernant

« J'aurais vécu cinq ans de pouvoir relativement absolu, finalement, puisque c'est aussi ça la V^e République. J'impose à mon camp, qui n'y aurait sans doute pas consenti naturellement, des politiques que je considère comme justes. »

François Hollande, Président de la République (2012-2017)

Interrogé en 2016 sur les relations du groupe socialiste majoritaire qu'il préside avec le Gouvernement, Bruno Le Roux affirme que dans la quasi-totalité des cas, les députés imposent leurs préférences au pouvoir gouvernant : « *Quand il y a un conflit entre le groupe et le Gouvernement [...] dans 99% des cas, c'est le groupe qui gagne.* »¹ Pourtant, Jean Glavany, député élu à chaque législature de 1993 à 2012, ancien chef de cabinet du Président Mitterrand et ancien ministre, explique quant à lui avoir eu besoin de modérer les ardeurs de ses nouveaux collègues en donnant des proportions inverses : « *J'avais en 2012 expliqué à une réunion du groupe socialiste, et notamment à des jeunes députés très fougueux [...] que l'exécutif, dans 99,9% des cas, pour ne pas dire 100%, imposait toujours sa vue, quelle que soit l'opinion du Parlement et en l'occurrence de la majorité parlementaire.* »² Ces propos convergent avec le témoignage du Président François Hollande estimant avoir *imposé* les politiques de son choix à sa famille politique qui, autrement, ne les aurait peut-être pas acceptées selon lui³.

La question fondamentale de la « discipline progouvernementale », jusqu'à présent traitée de manière indirecte, doit être posée frontalement. Nous avons analysé comment le « fait majoritaire » s'était progressivement institutionnalisé sous la V^e République, sans être le résultat mécaniquement inéluctable de l'agencement constitutionnel. Nous avons développé le rôle des organisations partisans pour structurer la vie politique parlementaire et « discipliner » les députés malgré leurs diversités de profils et d'intérêts politiques. Et nous avons montré que

¹ Entretien en compagnie d'Antoine Guéneau le 7 avril 2016.

² Entretien le 26 janvier 2016.

³ Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça...*, op. cit., p. 29.

la forte cohésion du groupe majoritaire s'accommodait de votes dissidents aux conséquences limitées et de contributions législatives relativement secondaires des députés. Tout cela ne dit cependant pas tout de la discipline progouvernementale de la majorité parlementaire : le fait que ses élus se plient très majoritairement à la position du groupe et du parti pour soutenir la politique gouvernementale, moyennant quelques dissensions et quelques concessions, laisse ouverte la question de savoir comment est construite cette position. Au-delà de ses minorités contestataires, la « majorité de la majorité » est-elle nécessairement en phase avec les orientations du pouvoir gouvernant ? Ce dernier est-il contraint par la volonté majoritaire ou à l'inverse peut-il la contraindre ? Et dans ce cas comment, pourquoi et jusqu'où peut-il le faire ? Qu'est-ce que cela implique pour la qualité démocratique de la V^e République ?

Le dernier chapitre ambitionne d'explorer ces questions, en revenant tout particulièrement sur la « fronde parlementaire ». En effet, dans un régime dont la pratique conduit à poser la question de la discipline progouvernementale en des termes singuliers par rapport aux régimes parlementaires « classiques », la XIV^e législature semble être l'expérience la plus poussée et la plus éprouvante de la discipline progouvernementale (I). La force de cette dernière relève de normes et de pratiques incorporées par les députés, fondées sur des représentations excluant l'autonomie politique de la majorité parlementaire et entretenues par un fonctionnement collectif et des processus de décision postulant le soutien au pouvoir gouvernant comme une évidence naturelle, comme une position allant de soi (II). Ses modalités, tout comme sa remise en cause avortée par la « fronde », mettent en évidence des enjeux liés au fonctionnement démocratique du régime politique français et à la place que peuvent y occuper la délibération parlementaire et la responsabilité gouvernementale (III).

I. Analyser spécifiquement la discipline collective de la majorité

La notion de discipline progouvernementale en régime parlementaire invite à pousser l'analyse plus loin que la seule discipline partisane au sens strict, surtout dans le cas singulier de la V^e République, d'autant que le soutien « contraint » de la majorité parlementaire au chef de l'État est un élément fondateur du régime (A). La XIV^e législature apparaît comme une véritable « expérimentation », particulièrement propice à l'analyse, d'un pouvoir gouvernant imposant ses choix politiques à la majorité des députés qui le soutiennent, avec l'aide de la direction du groupe majoritaire (B).

A/ La subordination singulière de la majorité sous la V^e République

Alors qu'une majorité parlementaire forte, stable et disciplinée garde toujours le pouvoir d'imposer ses propres décisions malgré la rationalisation du parlementarisme, la discipline gouvernementale consiste pour elle à subordonner son action à celle du pouvoir gouvernant (1). La subordination consentie de la majorité, renversant la logique du parlementarisme par un soutien « inconditionnel », s'impose dans le mouvement gaulliste lors de la fondation du régime, surtout avec l'indépendance de l'Algérie (2), et se poursuit depuis sous les majorités successives, particulièrement visible en certaines occasions (3).

1) Les enjeux propres de la discipline progouvernementale

La discipline progouvernementale soulève à propos du « fait majoritaire » des questions distinctes de la seule discipline partisane, conformément à la distinction établie en introduction, qu'il est important de développer. L'enjeu ne concerne pas le positionnement des parlementaires vis-à-vis d'une position partisane collective et le degré de cohésion d'un parti ou d'un groupe, donc sa capacité à discipliner le plus grand nombre de ses membres pour respecter ses consignes de vote ; l'enjeu est *la production même de la position partisane collective* et son alignement ou non sur la politique du pouvoir gouvernant, donc la capacité des dirigeants exerçant le pouvoir à discipliner le parti ou le groupe pour que les consignes de vote soient en sa faveur.

Penser la discipline progouvernementale permet d'éclaircir des aspects importants des régimes parlementaires et d'éviter certains raccourcis hâtifs. Lorsqu'il existe une majorité politique stable et forte au Parlement, clairement identifiée comme telle, la désignation d'une équipe gouvernementale conforme à celle-ci entraîne une « fusion politique » entre l'institution gouvernementale et l'institution parlementaire ; d'où le lieu commun répandu selon lequel le phénomène majoritaire conduirait à l'abolition, de fait, de la « séparation des pouvoirs » entre exécutif et législatif, éventuellement au profit d'une nouvelle forme de séparation, entre la majorité et l'opposition. En tous les cas, le fait que les votes de censure pour renverser un cabinet ministériel deviennent extrêmement rares, voire inexistants et que le gouvernement obtienne toujours le soutien du Parlement pour toutes ses politiques, montrerait que l'existence

d'une majorité forte et stable rend inopérants et obsolètes les mécanismes classiques de responsabilité gouvernementale en régime parlementaire⁴.

Cette grille de lecture n'est pas dénuée d'éléments de vérité mais présente de sérieux angles morts et brûle les étapes. Que les membres du pouvoir gouvernant et les parlementaires de la majorité appartiennent au même parti ou à la même coalition, partagent des intérêts politiques communs et se soient, en principe, accordés sur un même programme d'action, ne les transforme pas pour autant en une seule et même institution : les deux entités restent distinctes, occupées par des individus distincts, en capacité de se contrôler mutuellement pour, notamment, s'assurer du respect mutuel du « contrat » qui les lie. La stabilité d'un gouvernement tout au long d'une législature n'est pas *à soi seule* la preuve d'une domination du pouvoir gouvernant sur sa majorité et de l'absence de contrôle de cette dernière sur le premier ; elle peut être à l'inverse la manifestation d'un contrôle effectif *en amont*.

Le fait que les mécanismes de mise en cause de la responsabilité gouvernementale soient devenus pratiquement inusités dans les régimes parlementaires « majoritarisés » ne signifie pas qu'ils aient perdu tout effet et toute raison d'être – pas plus que l'absence d'utilisation opérationnelle de l'arme nucléaire depuis 1945 ne retire toute conséquence à l'existence de cette arme dans les relations entre les États et les stratégies militaires ! La seule existence de la possibilité de censurer le Gouvernement en régime parlementaire a bien un effet *dissuasif* même si cela conduit à ne jamais ou presque jamais avoir besoin de l'utiliser concrètement ; les acteurs politiques se conforment *spontanément* à cette réalité et ajustent leur comportement de telle sorte que la censure ne soit pas nécessaire.

C'est d'autant plus vrai lorsqu'une majorité identifiable émerge clairement des urnes. Les normes formelles ou informelles de chaque régime parlementaire permettent souvent, après les élections législatives, de se tourner vers le chef de Gouvernement – quel que soit son titre – qui obtiendra la confiance du nouveau Parlement. La reine du Royaume-Uni n'a pas besoin de « tester » plusieurs candidats auprès de la chambre des Communes : le *Leader* du parti majoritaire est son Premier ministre tout désigné ; le Président de la République fédérale d'Allemagne se tourne, le plus souvent, vers le candidat à la Chancellerie proposé par le parti le plus à même de construire une coalition autour de lui. De même, François Mitterrand et Jacques Chirac, lorsque leurs partis respectifs ont perdu leur majorité à l'Assemblée nationale, n'ont pas attendu que leurs Premiers ministres soient censurés avant d'accepter leur démission et de nommer leurs adversaires à la tête du Gouvernement.

⁴ Cette idée n'est pas sans transparaître quelque peu par exemple chez Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, *op. cit.*

L'adéquation politique du nouveau chef gouvernant avec la majorité parlementaire est *a priori* une conséquence logique de sa position de chef du parti majoritaire ou de candidat à la direction du Gouvernement choisi par le parti ou la coalition majoritaire, position à laquelle il n'a pu accéder, en principe, qu'en y étant soutenu par le plus grand nombre. Il est donc amené à mettre en œuvre, tout à fait volontairement, le programme de son parti ou le programme négocié entre partenaires de sa coalition. De sorte que, dans les faits, le recours au vote de défiance pour renverser le Gouvernement n'est pas nécessaire, puisque sa seule possibilité suffit à produire une politique gouvernementale conforme à la volonté de la majorité parlementaire.

Pour autant, la stabilité d'un gouvernement tout au long d'une législature et l'adoption de tous ses projets de loi ne signifient pas nécessairement qu'il sera soutenu par la majorité parlementaire *quoiqu'il arrive* et *quoiqu'il fasse*. Tout cela peut simplement manifester la convergence entre le chef du pouvoir gouvernant et la majorité dont il est issu, dont il partage les objectifs et les intérêts, agissant de lui-même pour ne pas s'en écarter, en sachant par ailleurs que, de toute façon, s'il s'en écartait et s'il échouait à convaincre sa majorité du bien-fondé de son action, sa responsabilité serait alors mise en cause. L'existence d'une majorité forte et stable ne constitue pas en soi une garantie de totale liberté d'action pour un pouvoir gouvernant en régime parlementaire ; elle peut être, à l'inverse, une contrainte, puisque cette majorité a le pouvoir de renvoyer toute équipe ministérielle ne satisfaisant pas ses exigences.

Parce que les acteurs politiques agissent en connaissant cette contrainte et en s'y adaptant, l'épreuve de force n'a pas généralement besoin d'être engagée. Toutefois, si la seule *dissuasion* ne suffisait plus à garantir l'alignement entre la politique gouvernementale et la volonté collective de la majorité parlementaire, alors la *sanction effective* de la censure serait en mesure de la rétablir. Le renvoi d'un gouvernement par les parlementaires peut ne pas être uniquement provoqué par l'éclatement ou la recomposition d'une majorité en cours de mandat ; la même majorité peut continuer d'exister, avec des élus tout autant disciplinés pour soutenir ses positions collectives, mais elle peut constater que l'équipe gouvernementale en place ne lui correspond pas ou plus et, par conséquent, la renvoyer pour en changer.

L'hypothèse la plus simple et directe expliquant le soutien stable d'une majorité parlementaire envers un pouvoir gouvernant serait donc la convergence de leurs intérêts politiques, électoraux et idéologiques ; la préoccupation de la majorité étant de maintenir la cohésion de ses membres autour de la position collective – bref, de faire respecter la discipline partisane. L'idée de discipline progouvernementale suggère que cette convergence puisse ne pas être toujours aussi « spontanée » ; que le pouvoir gouvernant puisse exercer un effet propre, voire une contrainte, sur sa majorité, pour l'amener à soutenir des orientations *qui n'auraient*

pas été les siennes sans son intervention ; bref, que l'adoption par la majorité d'une position collective favorable au pouvoir gouvernant ne soit pas toujours exclusivement l'expression des préférences majoritaires en son sein.

Un désajustement politique peut se produire en cours de mandat entre les deux partenaires du camp majoritaire, malgré l'accord initial sur les mêmes bases partisans et programmatiques. Plusieurs hypothèses sont envisageables : un malentendu fondateur sur les objectifs et les modalités de l'action publique, rendu possible par des imprécisions et des ambivalences révélées à l'épreuve du pouvoir ; une stratégie délibérée, voire une authentique « duplicité », de la part d'un chef politique, afin de conduire une majorité vers une direction qu'il souhaite mais à laquelle il la sait hostile ; des divergences d'analyse et de réponse face à des évolutions conjoncturelles non anticipées ou encore les résultats d'élections intermédiaires défavorables. Qu'il résulte d'un malentendu, d'une « trahison » ou de circonstances nouvelles, un tel désalignement politique entre le chef gouvernant et sa majorité met alors à l'épreuve le rapport de pouvoir entre ces deux partenaires.

Une majorité parlementaire forte et stable, défendant une orientation politique et des choix programmatiques dont s'éloigne le pouvoir gouvernant, peut, au moins négocier avec lui, au plus le contraindre ; elle peut rejeter ses décisions, lui imposer les siennes et, si le conflit va jusque-là, l'obliger à la démission, afin qu'il soit remplacé par une équipe gouvernementale conforme à la volonté majoritaire. À l'inverse néanmoins, une majorité peut consentir à donner la priorité aux choix du pouvoir gouvernant sur les siens propres et lui maintenir son soutien *pour d'autres motifs qu'une approbation de fond*. La discipline progouvernementale recouvre alors tout l'espace séparant la politique gouvernementale effectivement menée de celle que la majorité parlementaire défendrait *si cela ne tenait qu'à elle*.

En allant plus loin encore, une majorité parlementaire peut renoncer jusqu'à l'élaboration d'une position collective qui lui soit propre et, par principe, mettre son action au service de la politique déterminée et conduite par le pouvoir gouvernant. Autrement dit, quel que soit l'accord programmatique initial, quel que soit le « contrat de législature » passé entre les deux partenaires, en tout cas les engagements défendus devant le peuple à l'occasion des élections législatives, les parlementaires de la majorité s'en remettent au chef gouvernant pour conduire sa politique selon son jugement et ses priorités – sans tenir compte du for intérieur des parlementaires de la majorité dans leur ensemble.

En bref, la discipline progouvernementale se produit lorsque la position de la majorité parlementaire *procède* de la politique gouvernementale, y compris *malgré* des préférences et des intérêts politiques contraires ou potentiellement contraires de ses élus et de ses partis ;

lorsque la majorité renonce à défendre sa propre position, voire à la formuler, parce qu'elle se trouve contrainte ou, plus exactement, se contraint elle-même, à soutenir le pouvoir gouvernant, pour d'autres logiques qu'une convergence « naturelle », alors qu'elle conserve *juridiquement* le pouvoir de faire autrement. La question ici n'est pas l'existence d'une majorité disciplinée, puisque tout dépend *à quoi* et *à qui* cette majorité est disciplinée : à une position élaborée collectivement par le groupe ou le parti majoritaire ou à celle décidée unilatéralement par les gouvernants. La question de la discipline progouvernementale est celle du degré d'*autonomie* ou d'*hétéronomie* de la majorité parlementaire vis-à-vis de son partenaire politique.

Le point important est que *les mécanismes de la discipline partisane sont inopérants pour rendre compte de la discipline progouvernementale*, puisque la question n'est pas le respect par des parlementaires d'une position partisane mais, précisément, la fabrication de cette position partisane vis-à-vis du pouvoir gouvernant. Toutes les « sanctions » ou « rétributions », les risques d'exclusions et de retraits d'investiture, les loyautés plus ou moins passives envers l'organisation partisane, ne sont pas en jeu – ou pas de la même manière – lorsqu'il s'agit d'expliquer, non pas le fait que des élus, minoritaires dans leur groupe ou leur parti, consentent à se conformer à une position qui n'est pas la leur, mais le fait que des élus, potentiellement majoritaires dans leur groupe ou leur parti, consentent à une position partisane de soutien à une position gouvernementale qui n'est pas la leur.

La discipline progouvernementale doit évidemment être analysée en fonction des spécificités institutionnelles et partisans des différents régimes parlementaires concernés, notamment les processus intra-partisans de décision et de sélection des dirigeants, les relations entre le groupe parlementaire et le parti extra-parlementaire, les modalités de constitution d'une majorité et de désignation du chef du pouvoir gouvernant, les rapports entre ce dernier et le Parlement et leurs prérogatives constitutionnelles respectives. Dans le cas archétypal du système de Westminster, d'un régime parlementaire avec des majorités absolues presque toujours mono-partisanes, où le même chef est à la tête du Gouvernement, du groupe parlementaire et du parti majoritaire, la discipline progouvernementale dépend entièrement du fonctionnement interne du parti et du contrôle exercé par le *Leader* sur ses élus et ses adhérents ; mais il est possible pour la majorité parlementaire de changer de chef en cours de législature, lorsqu'elle y trouve intérêt idéologique ou électoral.

La V^e République française est évidemment différente, puisque la majorité parlementaire se structure autour d'un Président élu directement par le peuple et non responsable pendant son mandat – à l'exception de la contraignante procédure de destitution. Que le Président ait été choisi comme candidat par son parti, voire en ait été le chef avant

d'accéder à la présidence, devrait, de la même manière que dans un régime parlementaire « classique », assurer un alignement initial entre le chef effectif du pouvoir gouvernant et le parti majoritaire – encore que des modalités de désignation telles que les « primaires ouvertes », en retirant la sélection du candidat à la direction comme à la base militante du parti, rendent cet alignement moins certain. En tout état de cause, les risques de désajustement existent entre un chef d'État issu du suffrage universel direct et une majorité à l'Assemblée nationale qui reconnaît son autorité et soutient les gouvernements nommés par lui.

La singularité française est que, dans cette situation, la majorité ne pourrait pas changer de Président de la République comme elle pourrait changer de Premier ministre : le chef gouvernant qu'elle s'est donnée n'émane pas d'elle et dispose d'une légitimité propre. Toutefois, la majorité, elle-même issue du suffrage universel, pourrait toujours imposer ses préférences au pouvoir gouvernant, en rejetant ses projets de lois ou en les amendant selon ses volontés et, s'il faut en venir là, en adoptant une motion de censure et en refusant sa confiance à tout Premier ministre nommé par le Président qui n'émanerait pas d'elle.

Une majorité parlementaire sous la V^e République – telle que les constituants pensaient ne pas en voir émerger – reste *juridiquement* puissante en cas de conflit avec le pouvoir gouvernant, malgré la rationalisation du parlementarisme : cette dernière a été conçue pour permettre de gouverner *en l'absence* d'une majorité claire et stable, mais elle ne permet pas de gouverner *contre* une majorité claire et stable qui serait déterminée à faire valoir ses choix ; rejeter des amendements faisant l'objet d'un « vote bloqué » reste possible, tout comme censurer un Gouvernement engageant sa responsabilité sur un texte. Les outils de la rationalisation parlementaire ne peuvent avoir d'efficacité pour « discipliner » une majorité que si celle-ci fait passer la stabilité gouvernementale avant ses propres préférences – en bref, si elle fait preuve de discipline progouvernementale. Une majorité forte et cohésive mais *autonome* peut déjouer les mécanismes constitutionnels visant à la contraindre.

Une rupture de la majorité parlementaire avec le pouvoir gouvernant en place et son remplacement par un autre, plus conforme à ses aspirations, est donc possible dans le système politique de la V^e République, mais selon des modalités singulières : cela reviendrait à passer *en cours de législature* d'une configuration de présidentialisme majoritaire à une cohabitation avec un Président de la République que la majorité ne reconnaîtrait plus comme son chef. Évidemment, le chef de l'État garderait des armes à disposition, en particulier le droit discrétionnaire de dissolution ; l'issue d'un rapport de force entre la majorité et son ancien chef n'est pas certain, on y reviendra. Mais les expériences de cohabitation démontrent qu'un

Premier ministre gouvernant grâce au soutien de la majorité de l'Assemblée nationale contre le Président est une réelle possibilité.

Alors que des changements de chef gouvernant en cours de législature, à l'initiative de la majorité, se sont déjà produits dans des régimes parlementaires européens, cela n'est jamais arrivé sous la V^e République. La discipline progouvernementale peut néanmoins être délicate à démontrer, tant que les élus de la majorité n'expriment pas ouvertement leur désaccord avec la politique conduite par le Gouvernement et ne revendiquent pas de ne le soutenir que par discipline envers lui et non par conviction de fond. Qu'une « majorité silencieuse » de députés se rangent « malgré eux » à la politique gouvernementale, alors qu'ils pourraient adopter une position collective différente, n'est pas évident à établir. Toutefois, les majorités récalcitrantes ne sont pas toujours silencieuses – et lorsqu'elles le sont, leur silence lui-même est parfois significatif. Plus encore : la discipline progouvernementale est même théorisée et défendue dès le moment fondateur du régime.

2) Le renversement paradigmatique de l'inconditionnalité des « godillots »

L'adoption de la motion de censure d'octobre 1962 est évidemment un cas exceptionnel, qui ne peut cependant guère démontrer la force d'une majorité stable et disciplinée à elle-même, en mesure d'imposer sa volonté au pouvoir gouvernant. D'abord parce que cet événement résulte plutôt de la décomposition d'une majorité composite, qui était déjà bien fragile dès sa formation et certainement ni stable ni disciplinée ; ensuite, surtout, parce que cela n'a bien sûr pas conduit à un changement de chef gouvernant – ni même de sous-chef – puisque le Président est parvenu, grâce à la dissolution, à renforcer sa « majorité présidentielle » devenue absolue à l'Assemblée nationale, sans avoir à changer de Premier ministre.

Le triomphe du gaullisme parlementaire aux élections législatives anticipées de novembre 1962 est celui d'une certaine conception des relations entre le pouvoir gouvernant et la majorité parlementaire. On a démontré comment les gaullistes engagent, dès la I^{ère} législature, un travail politique de définition de « la majorité » comme d'une entité stable et permanente, liée au Gouvernement par un « contrat » ; et on a expliqué combien l'UNR était un parti faiblement institutionnalisé, n'existant que pour soutenir le général de Gaulle. Il faut insister sur la philosophie politique du régime parlementaire produite par les conceptions et les pratiques gaulliennes : tout en s'appuyant sur les exemples étrangers pour revendiquer d'aligner la France sur les démocraties parlementaires « majoritarisées », les gaullistes opèrent un véritable « renversement » de paradigme du parlementarisme, dont le maître-mot est

« l'inconditionnalité » du soutien de la majorité à un pouvoir gouvernant qui s'impose à elle comme une entité extérieure – et de fait supérieure.

C'est de cette inconditionnalité des parlementaires gaullistes qu'est né un terme ayant connu une remarquable postérité : celui de « députés godillots »⁵. Le mot désigne initialement, par antonomase, des chaussures militaires, comme celles fournies dans les années 1850 à l'armée française du Second Empire par l'entrepreneur Alexis Godillot. L'utilisation du mot dans le champ politique est attribuée par *Le Canard enchaîné* au député UNR André Valabrègue qui aurait déclaré, après le discours de communication du programme du Gouvernement par Michel Debré pour le premier « vote de confiance », le 15 janvier 1959 : « *Nous les gaullistes, nous sommes les godillots du Général !* », exprimant l'idée que le groupe UNR existait pour assurer la bonne marche de la politique décidée par le chef de l'État.

Que la citation soit apocryphe ou non⁶, l'expression est popularisée par le journal satirique, qui publie des années plus tard, le 1^{er} mars 1967, un numéro spécial intitulé le *Dictionnaire des godillots*. On y trouve un dessin particulièrement féroce, présentant une « *anatomie sommaire de l'inconditionnel* », censée être la représentation-type du député « godillot », privé de sa cervelle (« *conservée à l'Élysée* ») et très entraîné à l'exercice de la gèneuflexion et de la prosternation. Si le terme « godillot » est désormais utilisé avant tout péjorativement, pour critiquer une obéissance aveugle et soumise des députés envers leur parti ou leur dirigeant, l'inconditionnalité est pourtant revendiquée fièrement par l'UNR dans les années 1960 – même si elle fait l'objet de luttes intra-partisanes au cours de la I^{ère} législature.

En effet, la fidélité absolue au général de Gaulle ne découle pas nécessairement d'une adhésion convaincue de la majorité des députés UNR aux décisions du Président de la République. Que ce soit pour des raisons purement électoralistes ou par un sentiment intime d'allégeance envers le héros national, la plupart d'entre eux se montrent néanmoins prêts à faire passer les choix présidentiels avant leurs propres préférences. Cela n'échappe pas aux observateurs contemporains ; dès la fin de la première année d'existence du nouveau régime, Jacques Chastenet écrit ainsi⁷ : « *En votant pour un UNR, les électeurs ont surtout voté pour de Gaulle. D'où, chez les élus, une obligation morale et un intérêt électoral à ne pas s'opposer activement à la politique présidentielle. Allégeance qui leur a parfois coûté car il est arrivé à*

⁵ Sur l'historique de ce terme et de son utilisation en politique, voir Antoine de Baecque, *Les Godillots. Manifeste pour une histoire marchée*, op. cit.

⁶ André Valabrègue a ultérieurement démenti la citation qui lui est prêtée, en affirmant avoir déclaré que les gaullistes étaient « *les bons souliers de marche du général de Gaulle* ». On admettra que l'idée reste sensiblement identique, même si le terme eut peut-être connu moins de succès dans cette nouvelle acception.

⁷ Préface à *L'Année politique 1959*, op. cit.

cette politique de n'être pas conforme à leurs opinions. Cependant, à quelques exceptions près, ils se sont inclinés, et leur mauvaise humeur ne s'est traduite qu'en paroles. »

Aucun enjeu ne démontre mieux les sacrifices politiques et idéologiques consentis par les parlementaires gaullistes, au nom de la fidélité personnelle au chef, que le dénouement de la guerre d'Algérie. On a déjà évoqué comment le général de Gaulle, dès son retour au pouvoir en 1958, reste prudemment discret sur ses ambitions algériennes, afin de se placer au centre du jeu politique et de garder une position arbitrale, évitant d'être prisonnier de certains de ses soutiens, les « hommes du 13 mai » qui ont appelé de leurs vœux, et obtenu, son retour aux affaires⁸. Qu'il y ait eu une incompréhension originelle entre de Gaulle et ses soutiens, un « double jeu » conscient de sa part ou une évolution de la politique présidentielle se rendant progressivement compte de l'inéluctabilité de la décolonisation⁹, il est clair en tout cas que les espoirs – ou les illusions – des députés et dirigeants de l'UNR ont été déçus.

Au cours de ses premières années d'existence, le parti gaulliste est sous l'effet d'une tension entre deux aspirations que sont la défense de « l'Algérie française » et la fidélité absolue au général de Gaulle ; de sorte que les positions officielles de l'UNR se bornent prudemment, pour l'essentiel, à coller au plus près des dernières expressions du Président de la République sur l'affaire algérienne. Pour autant, les préférences majoritaires de ses députés en la matière ne font guère de doutes, comme le montre la déclaration politique du groupe UNR à l'Assemblée nationale, déposée le 22 janvier 1959. Parmi les objectifs que se fixent les députés UNR, on peut lire en toutes lettres : « *Maintenir l'Algérie dans la souveraineté nationale et promouvoir son évolution économique et sociale selon le plan de Constantine.* » La prise de position est sans ambivalence, tout en s'accompagnant d'un soutien au plan de développement de l'Algérie promu par de Gaulle, alors Président du Conseil, le 3 octobre 1958.

Un fait singulier de la politique algérienne du général de Gaulle est qu'elle s'impose non seulement aux parlementaires de la majorité, mais aussi au Premier ministre Michel Debré lui-même. Plus encore qu'une discipline progouvernementale des députés, elle est une démonstration de discipline pro-présidentielle du Gouvernement. Lorsqu'il présente, devant le Conseil d'État, ce qu'il considère alors comme une œuvre majeure de la nouvelle Constitution, mais qui deviendra rapidement caduque¹⁰, à savoir la création d'une « Communauté française »

⁸ Brigitte Gaïti, « La levée d'un indicible », art. cit., et « Les incertitudes des origines », art. cit.

⁹ Il apparaît que les positions du général de Gaulle ont en effet évolué au fil des événements, avec pour obsession permanente d'éviter l'afflux d'un million de rapatriés en métropole : voir Todd Shepard, 1962. *Comment l'indépendance algérienne a transformé la France*, Paris, Payot, 2008, 415 pages.

¹⁰ Bien qu'elles soient caduques dès la fin de l'année 1960 avec l'indépendance des États-membres, les dispositions constitutionnelles relatives à la Communauté française ne sont abrogées qu'en 1995.

associant la France à son empire d'outre-mer, les propos du futur chef du Gouvernement sont limpides : « *La France d'outre-mer comprend d'abord des départements qui font partie de la République et ne peuvent ni ne doivent la quitter. Qu'il s'agisse de ces départements issus de ce qu'il était convenu d'appeler les vieilles colonies : Guyane, Martinique, Guadeloupe, Réunion ; qu'il s'agisse, à notre porte, des départements d'Algérie, il n'est rien changé et il ne peut être rien changé quant aux principes.* »¹¹

Le fameux « contrat de législature » passé entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, à l'occasion de la communication de son programme par le Premier ministre et du « vote de confiance » de l'Assemblée le 15 janvier 1959, s'inscrit sans surprise dans cette perspective. S'il reste relativement imprécis, Michel Debré évoque néanmoins dans son discours les élites politiques algériennes « *grâce à qui l'Algérie se façonnera avec ses traits propres, au sein de la souveraineté française* ». ¹² Au nom des députés UNR, Louis Terrenoire réitère la position de son groupe : « *Je me bornerai à formuler, avec notre espoir dans la fin des combats, notre volonté de maintenir l'Algérie dans le cadre de la souveraineté française.* »¹³ Bref, ce qu'aurait été l'orientation gouvernementale si elle avait été l'expression de la volonté de la majorité parlementaire, conforme aux aspirations du Premier ministre, ne fait pas de doute.

L'acceptation de l'indépendance de l'Algérie se réalise d'ailleurs très progressivement, par étapes. Le discours du général de Gaulle le 16 septembre 1959, dans lequel il offre « l'autodétermination » aux Algériens, est évidemment un tournant majeur ; néanmoins, le choix de la « francisation complète » reste encore sur la table. Les parlementaires UNR entretiennent l'idée que la seule chance de sauver « l'Algérie française » est de soutenir strictement la politique du Président, avec l'espoir que l'autodétermination tranche en faveur de la francisation. Le 28 janvier 1960, députés et sénateurs UNR, à l'unanimité moins une voix, réaffirment « *leur totale confiance au général de Gaulle* » et ajoutent que l'UNR « *reste persuadée que l'Algérie, le moment venu, choisira librement de rester française* »¹⁴.

La grande caractéristique de la politique algérienne prise en charge par le Président est, on l'a déjà évoqué, de mettre le Parlement à l'écart. Lorsque les députés se prononcent, c'est pour adopter le 2 février 1960, par « vote bloqué », un projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Deux lois fondamentales – celle du 14 janvier 1961 permettant l'autodétermination et celle du 13 avril 1962 autorisant la ratification des accords d'Évian –

¹¹ Discours du 27 août 1958, « La Nouvelle Constitution », art. cit.

¹² Compte rendu intégral de la séance du jeudi 15 janvier 1959, *Journal officiel de la République française*, n°4 A.N., 16 janvier 1959, p. 26.

¹³ *Ibid.*, p. 38.

¹⁴ *Le Monde*, 29 janvier 1960, cité par Jean Charlot, *L'UNR, op. cit.* p.177.

sont adoptées par référendum, avec, entre les deux, l'unique utilisation des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 entre le 23 avril et le 29 septembre 1961.

Les députés UNR restent essentiellement spectateurs d'une politique présidentielle allant de plus en plus ouvertement dans une direction opposée à celle qu'ils privilégiaient, tout en réaffirmant leur soutien chaque fois que nécessaire pour donner « carte blanche » au Président de Gaulle. Certains en interne souhaitent que la majorité parlementaire adopte une action « proactive » de défense de « l'Algérie française » et du choix de la « francisation intégrale »¹⁵ ; mais la ligne qui triomphe, pour laquelle Michel Debré et Louis Terrenoire, président du groupe d'avril 1959 à mars 1960, pèsent de tout leur poids, consiste à ne jamais « gêner » l'action du Général pour au contraire coller au plus près de ses annonces, au prix de quelques vagues de défections ou d'exclusions – les deux principales ayant lieu en octobre 1959, un mois après l'annonce de l'autodétermination, et en avril 1960, après l'exclusion de Jacques Soustelle – perdant jusqu'à 25 députés en tout sur l'ensemble de la législature.

Les controverses internes sur le rôle propre de la majorité parlementaire ne se limitent toutefois pas à la question algérienne¹⁶ : des dirigeants comme Jacques Chaban-Delmas ou Albin Chalandon estiment que le parti majoritaire devrait pouvoir, dans tous les autres secteurs que ceux qui relèvent du « domaine réservé » du Président, concevoir ses propres politiques et devancer, voire inspirer, l'action gouvernementale. C'est une tout autre conception des institutions et des rapports entre le pouvoir gouvernant et la majorité parlementaire qui s'impose, défendue par Michel Debré et théorisée par le député Michel Habib-Deloncle¹⁷ : celle d'un alignement *inconditionnel* d'une majorité dont les positions *découlent* de celles du Gouvernement, et jamais l'inverse. Summum de la discipline progouvernementale, cette conception, à sa manière, fait disparaître tout risque de désaccord puisque, quoiqu'il arrive, la majorité parlementaire veut ce que veut le pouvoir gouvernant.

Les défenseurs de ce soutien inconditionnel s'appuient volontiers sur les systèmes parlementaires majoritaires européens, pour réclamer que la France s'inspire de ce modèle et que l'UNR soit un parti majoritaire discipliné garantissant la même stabilité que l'on observe alors dans ces pays. Michel Habib-Deloncle argumente ainsi : « *Quand le gouvernement conservateur arrive au pouvoir en Angleterre, quand un gouvernement démocrate-chrétien arrive au pouvoir en Allemagne, il est assuré du concours d'un certain nombre de députés qui*

¹⁵ Jean Charlot, *L'UNR, op. cit.*, chapitres 2 et 3.

¹⁶ *Ibid.*, chapitre 4.

¹⁷ Celui-ci est chargé d'un rapport sur le rôle de l'UNR dans la V^e République, aux premières assises nationales du parti, à Bordeaux, en novembre 1959.

*voteront toujours pour lui, qui lui permettront de mener son œuvre à bien jusqu'au bout. Ces parlementaires ne cherchent pas à avoir une doctrine propre à leur parti : leur doctrine, c'est la politique du Gouvernement. »*¹⁸

Il est frappant que ce raisonnement fasse l'impasse sur les différences institutionnelles majeures de ces démocraties parlementaires avec la V^e République gaullienne : dans les deux pays pris en exemple, le chef du Gouvernement est celui choisi par le parti majoritaire, amovible en cours de mandat, sa politique est supposée être la mise en œuvre du programme de son parti présenté à l'occasion des élections législatives ; c'est donc, en principe, davantage la doctrine du parti qui devient la politique du Gouvernement que l'inverse. Tandis que le Gouvernement de Michel Debré procède du Président de Gaulle, lequel dispose de sa « légitimité historique » propre, validée par référendum et bientôt par l'élection au suffrage universel direct.

L'inconditionnalité défendue par Michel Habib-Deloncle, qui s'impose comme la doctrine de l'UNR, constitue bel et bien de ce point de vue une « inversion » du paradigme du régime parlementaire majoritaire « classique » dont il se réclame pourtant, faisant de la majorité parlementaire l'émanation de la politique gouvernementale plutôt que l'inverse, ses positions procédant d'un pouvoir gouvernant qui, lui en revanche, détient sa propre légitimité et sa propre nécessité. Le Premier ministre étant le chef du parti majoritaire – puisque le Président, quant à lui, est censé être au-dessus des partis – alors le parti majoritaire a un devoir de loyauté et de discipline envers un chef qu'il ne choisit pas lui-même et dont il n'élabore pas le programme. Bref, l'hétéronomie politique de la majorité parlementaire est poussée à son maximum ; les seules critiques et négociations acceptables doivent se produire *en interne* uniquement, à l'abri des regards publics, et ne dispensent jamais de discipline à l'extérieur.

La victoire de cette doctrine dans le groupe parlementaire UNR ne se réalise pas sans soubresauts¹⁹, comme le prouve notamment, le 8 mars 1960, l'élection de Raymond Schmittlein à la présidence du groupe à l'Assemblée, par 94 voix contre 78, contre André Valabrègue, « inventeur » supposé du concept de « député godillot » et candidat officieux du pouvoir gouvernant et de la direction du parti. Mais l'autorité symbolique considérable du général de Gaulle dans la conjoncture politique et l'intérêt électoral de l'UNR de bénéficier de son image contiennent les mécontentements et empêchent les parlementaires d'engager réellement le rapport de force avec le pouvoir gouvernant.

La contribution historique de la discipline progouvernementale gaullienne, dans le contexte exceptionnel de la I^{ère} législature lié à l'enjeu algérien, est d'être parvenue à réaliser la

¹⁸ Cité dans *Ibid.*, p. 89.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 94-100.

fin de la décolonisation *malgré* une majorité parlementaire réticente, y compris en lui faisant accepter le processus d'indépendance *par étapes* et en la tenant à l'écart des principales décisions. Dans cette conjoncture exceptionnelle, s'élabore aussi une doctrine institutionnelle du rôle de la majorité parlementaire qui renverse, bien que s'en inspirant, la logique « classique » du parlementarisme majoritaire. Or, les législatives anticipées de 1962 consacrant la victoire, avec majorité absolue, du noyau dur des « godillots » les plus « inconditionnels », démontrant la rentabilité électorale de la fidélité absolue au Président, cette conception des relations entre gouvernants et majorité peut perdurer au-delà.

3) Des manifestations répétées d'une soumission majoritaire normalisée

Particulièrement évidente dans les circonstances particulières de la I^{ère} législature, conduisant la majorité à s'en remettre complètement au chef de l'État, la discipline progouvernementale se normalise par la suite comme une composante ordinaire du système politique. De sorte qu'elle en devient aussi moins flagrante : on peut se demander si une fois le général de Gaulle parti, avec son emprise exceptionnelle sur le mouvement se réclamant de lui, la coopération entre la majorité parlementaire et le pouvoir gouvernant évolue vers une convergence idéologique plus « spontanée » plutôt qu'un alignement « forcé » de la première sur le second. C'est lorsque la discipline progouvernementale est mise à l'épreuve, qu'elle est – un peu – contestée et critiquée, qu'elle devient alors la plus visible, notamment lorsqu'elle nécessite des outils de disciplinarisation, le plus important étant bien sûr le recours – ou la menace du recours – à l'article 49 alinéa 3.

On a longuement traité de « l'expérience giscardienne », durant laquelle le plus grand groupe de la majorité parlementaire, le RPR, fait face à un Président issu d'une autre famille politique, mais soutient le Premier ministre choisi par lui après le départ de Jacques Chirac, malgré des désaccords ouvertement affichés, particulièrement sur la question européenne. Pourtant, même en acceptant que le Gouvernement procède du chef de l'État, le groupe RPR à l'Assemblée disposerait des moyens de le contraindre à infléchir sa politique ; lorsque Raymond Barre multiplie les usages du « 49.3 », principalement pour les lois budgétaires, la motion de censure reste une contre-attaque disponible pour les députés gaullistes, qui ne l'emploient cependant jamais.

Les raisons conduisant le RPR à cette discipline progouvernementale ont déjà été évoquées : d'abord, les intérêts électoraux communs des partenaires-rivaux de la majorité, le parti chiraquien, dominant à droite, n'étant pas pour autant hégémonique face à l'UDF ; ensuite,

le respect de l'orthodoxie gaullienne pour la primauté du pouvoir présidentiel, y compris dans la perspective de le reconquérir. Élu pour la première fois député en 1973, membre de l'UDR puis du RPR, Étienne Pinte résume l'attitude de son groupe malgré, dit-il « *quelques rêves* » occasionnels de renverser le Gouvernement, en ces termes :

« Il fallait être réaliste [...], c'était le fruit d'une réflexion politique qui faisait qu'on avait besoin de toutes les sensibilités de la majorité de l'époque [...]. Il y a une histoire, un gène, qui fait que la grande majorité du parti gaulliste de l'époque était très disciplinée. Je pense que c'était l'histoire du gaullisme lui-même, qui fait qu'on était toujours dans cet état d'esprit, non pas de sauver la patrie mais, je dirais, de veiller au bon fonctionnement de l'État, de la Nation, et donc on évitait les divisions. »²⁰

L'alternance de 1981 donne la majorité parlementaire à un parti qui se veut être plus structuré et plus autonome ; la poursuite de la pratique présidentialiste des institutions est-elle alors la manifestation d'une discipline progouvernementale de la majorité socialiste « contrainte » de soutenir même des politiques qu'elle désapprouve ou est-elle facilitée parce que le PS se reconnaît, de toute façon, dans la politique de son ancien Premier secrétaire devenu chef de l'État ? On a vu que le parti était formellement associé à l'exercice du pouvoir et gardait la maîtrise de ses affaires internes, notamment la direction de la campagne législative de 1986 ; cela ne veut pas nécessairement dire que le PS exerce une réelle influence d'aiguillon ou de contrepoids sur les évolutions de la politique gouvernementale décidées par le Président.

Il faut relever, en particulier, que le parti majoritaire ne compte pratiquement pour rien dans le « tournant de la rigueur » : mis devant le fait accompli, son rôle se limite essentiellement à défendre et faire accepter la stratégie économique et budgétaire du pouvoir gouvernant auprès de ses propres militants et de ses électeurs²¹. Il est vrai que ce « tournant » arrive après la mise en œuvre massive de promesses du programme socialiste avec les mesures de relance en 1981, et qu'il se réalise de façon assez incrémentale – commencé dès juin 1982 par le blocage des prix et des salaires, amplifié en mars 1983 par le plan d'austérité visant le maintien dans le système monétaire européen, confirmé en juillet 1984 par la nomination de Laurent Fabius comme Premier ministre et le départ des communistes du Gouvernement.

La rhétorique de la « parenthèse », développée par la direction du PS, s'inscrit après tout dans une certaine continuité de l'imaginaire socialiste, renvoyant à la « pause » opérée en 1936

²⁰ Entretien le 23 novembre 2016.

²¹ Sur ce sujet, voir Thierry Barboni, « Ressorts du discours socialiste lors du "virage de la rigueur" », *Nouvelles Fondations*, n°2, 2006, pp. 58-64 ; et Antony Burlaud, « La rigueur de 1983 : un tournant politique ? », *Savoir/Agir*, n°42, 2017, pp. 23-29.

par le Front populaire. Quel que soit, cependant, le degré de conviction – ou d’auto-conviction – des dirigeants et des parlementaires socialistes du bien-fondé de cette stratégie de rigueur compte tenu de la conjoncture économique, elle est bien la démonstration d’un infléchissement majeur de la politique gouvernementale, qui n’est pas discuté collectivement par la majorité parlementaire mais bien décidé unilatéralement par le pouvoir gouvernant et à laquelle la majorité se conforme bon gré mal gré.

Au-delà de la politique économique générale, la VII^e législature offre aussi un exemple très précis et très concret d’une « reculade » de la majorité parlementaire face au pouvoir gouvernant, sur un sujet de portée plus limitée mais hautement symbolique : l’amnistie des généraux factieux du putsch d’Algérie d’avril 1961. En effet, on peut ici établir, avec certitude, que les dirigeants et la majorité des élus socialistes sont en désaccord avec le texte de loi finalement adopté – ou plutôt *considéré comme adopté* – par l’Assemblée nationale en novembre 1982, dans la version voulue par le pouvoir gouvernant. Dans ce débat, aussi bien le Premier secrétaire du Parti socialiste Lionel Jospin que le président du groupe socialiste à l’Assemblée Pierre Joxe assument ouvertement leur désaccord profond avec les choix du Président et du Gouvernement²² – mais la majorité parlementaire, après avoir formellement exprimé ses préférences, laisse les gouvernants avoir gain de cause.

Le 21 octobre 1982, lors de l’examen en première lecture du projet de loi « relatif au règlement de certaines conséquences des événements d’Afrique du Nord », sont adoptés deux amendements déposés au nom du groupe socialiste, avec les premiers signataires Lionel Jospin, Pierre Joxe et le président de la commission des Lois Raymond Forni, pour exclure les officiers généraux putschistes de 1961 du bénéfice de la loi d’amnistie et supprimer leur réintégration dans les cadres. Adoptés contre l’avis du Gouvernement et l’avis personnel du rapporteur²³, ces amendements sont présentés par les orateurs socialistes comme la condition de leur vote favorable au texte, permettant son adoption à une quasi-unanimité des votants²⁴.

Mais lorsque le projet de loi revient en deuxième lecture à l’Assemblée, les deux amendements du groupe socialiste ont été supprimés par le Sénat ; et le Gouvernement, en vertu de l’article 49.3, engage sa responsabilité sur le texte, « considéré comme adopté » par l’Assemblée le 23 novembre 1982, faute du dépôt d’une motion de censure. Après avoir tenté

²² Voir leurs témoignages respectifs : *Lionel raconte Jospin*, op. cit., pp. 131-132 ; *Cas de conscience*, Genève, Labor et Fides, 2010, 248 pages, pp. 71-90.

²³ Ce qui divise d’ailleurs le groupe socialiste : le scrutin public demandé par le Gouvernement permet de constater qu’une vingtaine de membres et apparentés sur 286 votent « contre » (en tenant compte aussi des mises au point), constituant le record de dissensions dans le groupe socialiste de cette législature, d’habitude extrêmement cohésif.

²⁴ Dans le groupe socialiste, seule la députée apparentée Gisèle Halimi s’abstient volontairement.

d'imposer au Gouvernement une modification du texte, la majorité socialiste le laisse être adopté et promulgué dans une version qu'elle désapprouve ouvertement, au moins soulagée de ne pas avoir à le voter formellement. La motion de censure n'est pas envisagée : les socialistes, moins de deux ans après leur retour au pouvoir, succédant à près d'un quart de siècle dans l'opposition, ne peuvent imaginer déclencher une crise gouvernementale pour un désaccord, même profond, sur un sujet qui n'est « que » symbolique²⁵.

Cependant, si l'on s'en tient au texte constitutionnel, les seules conséquences de l'adoption d'une motion de censure en réaction au « 49.3 » seraient, d'abord, le rejet du texte concerné – l'objectif souhaité – et ensuite la présentation par le Premier ministre de sa démission au Président. La crise politique de 1962 a montré que le chef de l'État pouvait très bien reconduire le même Premier ministre – il pourrait, en fait, reconduire la même équipe gouvernementale inchangée, si une majorité de députés ne s'y oppose pas. D'autant qu'il aurait été extrêmement improbable que le Président Mitterrand décide « en représailles » de dissoudre l'Assemblée dans ce cas de figure : aurait-il pris le risque, pour *ce* désaccord, de hâter le retour de l'opposition de droite au pouvoir ?

Autrement dit, *juridiquement*, il serait loisible à une majorité parlementaire, stable et cohésive, de voter une motion de censure purement *procédurale*, c'est-à-dire à la seule fin d'empêcher l'adoption d'un texte qu'elle désapprouve et sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en vertu de l'article 49.3, mais en étant, par ailleurs, disposée à continuer de travailler avec le même Gouvernement, reconduit à l'identique, si ce seul désaccord sur le texte de loi concerné n'entraîne pas de motif de rupture totale du « contrat de législature ». Cela serait à l'évidence une utilisation quelque peu détournée de la censure – mais pas davantage que l'utilisation du « 49.3 » par le Gouvernement qui, en l'occurrence, n'engage clairement pas sa responsabilité sur un texte « fondamental » pour sa politique générale, mais uniquement par « facilité », pour se dispenser de convaincre sa majorité.

Cet exemple très particulier montre bien comment une majorité parlementaire forte, stable et disciplinée, pourrait *juridiquement* imposer sa volonté au pouvoir gouvernant, sans que cela conduise à l'éclatement de la majorité ni à l'impossibilité durable de former un Gouvernement, mais que *politiquement*, cette possibilité apparaît, à proprement parler, *impensable* pour les acteurs concernés, de sorte que, même sur un sujet relativement « secondaire » quoique symboliquement très important, la majorité parlementaire laisse le

²⁵ Pierre Joxe le résume dans *Ibid.*, p. 90 : « Cette affaire était-elle grave ? Symboliquement oui. Politiquement non. Créer du désordre politique pour quelques vieilles barbes oubliées, cela n'en valait pas la peine. » ; il estime d'ailleurs qu'il ne pouvait « évidemment pas convaincre le groupe de déposer et voter une motion de censure ! ».

dernier mot à son partenaire gouvernant, n'utilisant pas ses prérogatives pour engager un rapport de force qu'elle aurait constitutionnellement les moyens de remporter.

La dernière législature dominée par l'UMP offre l'exemple, on l'a beaucoup rappelé, d'un président de groupe revendiquant pour la majorité parlementaire une force de contrôle mais aussi d'impulsion. Toutefois, la « coproduction législative » de Jean-François Copé ne s'est pas traduite par un rééquilibrage substantiel entre la majorité et le pouvoir gouvernant²⁶ ; lui-même dresse un bilan en demi-teinte de son mandat, puisqu'il explique en entretien avoir obtenu moins de résultats que ce qu'il espérait : « *On avait un problème politique particulier : on trouvait que Sarkozy n'allait pas du tout assez loin dans les réformes, il était très en-dessous de ce qu'il avait promis, en fait.* »²⁷ Ces propos sont bien sûr à prendre avec prudence de la part de quelqu'un qui, lorsqu'il les tient, est en campagne pour une primaire présidentielle, en concurrence avec le même Nicolas Sarkozy. Il est assez significatif, cependant, que l'ancien président de groupe estime qu'il n'était pas possible aux députés UMP, bien que détenant une majorité absolue, d'influencer davantage la politique gouvernementale : « *On a fait tout ce qu'on a pu. Mais enfin il y a un moment, on ne pouvait pas faire plus, ça devient délicat.* »

Un épisode particulier de la XIII^e législature illustre, dans un moment de tension entre le pouvoir gouvernant et les députés, combien la majorité parlementaire peut, en quelque sorte, se dédire et renoncer à défendre ses propres choix, à la demande de Gouvernement : cela se produit en novembre 2010, à la fin de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour l'année 2011. Comme on l'a déjà vu, les examens budgétaires se terminent toujours par une « seconde délibération » demandée par le Gouvernement, pour réexaminer des articles et amendements adoptés : elle permet, sur un plan technique, d'effectuer une coordination entre les modifications budgétaires survenues pendant les délibérations ; mais surtout, sur un plan politique, d'inviter l'Assemblée à revenir sur certains votes désapprouvés par le ministre, en particulier des amendements adoptés « accidentellement » par des majorités de circonstances.

La seconde délibération demandée par le ministre du Budget François Baroin le mercredi 17 novembre 2010 au soir est cependant particulière par son ampleur ; elle revient sur des amendements adoptés à l'unanimité par les députés, parfois contre l'avis du Gouvernement et, de plus, le ministre demande un « vote bloqué » sur ses trente-neuf amendements. Le

²⁶ Sévère à l'égard de tous les présidents de groupe qu'il a connus, Étienne Pinte, dont la législature 2007-2012 est le neuvième et dernier mandat consécutif à l'Assemblée nationale, minimise le changement apporté par le président du groupe UMP, en entretien déjà cité : « *Il a essayé. Il a essayé, effectivement. Y est-il arrivé ? Je ne pense pas. Il a donné une impression, une image. Malgré tout, il est resté... Il a eu des marges un peu élargies, en raison de sa personnalité, de son caractère, mais sinon il est resté, malgré tout... Il savait bien que s'il allait trop loin, il se faisait taper sur les doigts.* »

²⁷ Entretien le 12 juillet 2016.

rapporteur général UMP Gilles Carrez ne cache pas son profond mécontentement envers la demande du Gouvernement « d'annuler » *de facto* une grande part des délibérations parlementaires : « *Monsieur le ministre, chers collègues, je suis rapporteur général du budget depuis 2002. C'est la première fois que je vois une seconde délibération remettant en cause autant de votes de notre assemblée !* »²⁸

Après une suspension de séance de quarante minutes de négociations entre le ministre du Budget et le rapporteur général, ce dernier revient dans l'hémicycle pour saluer quelques concessions acceptées par le Gouvernement, tout en regrettant que des décisions prises à l'unanimité par les députés soient contredites. Les moments de contradiction flagrante entre les gouvernants et les députés étant ceux où les « règles du jeu », souvent implicites, doivent être explicitées, le député Jean-Pierre Soisson, qui siège comme parlementaire ou comme ministre pratiquement sans interruption depuis 1968 – y compris dans des gouvernements socialistes entre 1988 et 1993 – prend la parole pour appeler ses collègues UMP à ravalier leurs regrets et voter les amendements du Gouvernement *malgré* leurs désaccords, fournissant un véritable plaidoyer pour la discipline progouvernementale comme pierre angulaire du régime :

*« C'est essentiellement vers mes collègues de l'UMP que je me tourne. Le moment est difficile, mais nous allons voter parce que c'est la règle d'or de la V^e République. Un président et un Gouvernement fixent les règles, et la majorité les approuve et les vote. [...] Je suis là depuis quarante-deux ans. J'en ai vu d'autres et aussi des moments à peu près semblables à celui-ci sous toutes les majorités. La majorité va s'enorgueillir de voter le budget ce soir, malgré le sentiment qu'elle peut éprouver à l'égard de telle ou telle mesure. C'est la règle d'or de la V^e République ! Nous avons voté la Constitution ; nous suivons le Président de la République et le Gouvernement qu'il a nommé. »*²⁹

Peut-être sous la menace, selon certains témoignages, de l'utilisation du « 49.3 »³⁰, la majorité parlementaire UMP accepte ce soir-là d'adopter un bloc d'amendements budgétaires, explicitement au non d'une loyauté de principe au pouvoir gouvernant, contre son propre avis et ses propres décisions antérieures, votant ainsi son propre désaveu. Ces quelques moments plus ou moins spectaculaires de la vie parlementaire montrent comme la discipline

²⁸ Compte rendu intégral de la 3^e séance du mercredi 17 novembre 2010, *Journal officiel de la République française*, n°110 [3] A.N. (C.R.), 18 novembre 2010, p. 8594.

²⁹ *Ibid.*, p. 8601. Cette intervention est suivie par des « *applaudissements sur les bancs du groupe UMP* », ce qui inspire ce commentaire au député communiste Jean-Pierre Brard : « *Cocus et contents de l'être !* ».

³⁰ Le député socialiste Jean-Louis Gagnaire raconte cet épisode, en entretien le 1^{er} juin 2016 : « *[François Baroin] était un expert, il laissait tranquillement voter, et puis à la fin, par voie d'amendement gouvernemental, il reprenait... [Sourire] Et il y a eu un affrontement très sévère avec Carrez d'ailleurs [...]. Jusqu'à ce que Carrez plie. Sinon le Gouvernement sortait le 49.3.* »

progouvernementale est intégrée et normalisée dans les rapports ordinaires entre la majorité et les gouvernants, même si elle doit occasionnellement être réaffirmée, y compris avec l'aide des armes constitutionnelles de rationalisation. À cet égard, la « fronde parlementaire » fait de la XIV^e législature un mandat particulièrement heuristique à analyser.

B. La « fronde » comme épreuve révélatrice

Avec l'échec de la « fronde » socialiste à exercer une réelle influence sur l'action du pouvoir gouvernant, la XIV^e législature constitue une expérience spécialement intéressante pour analyser comment et pourquoi une majorité parlementaire soutient une politique malgré des intérêts idéologiques et électoraux potentiellement contraires (1) ; les dirigeants socialistes parviennent en effet à « imposer » au groupe majoritaire une position progouvernementale alors même que l'on peut raisonnablement douter de l'adhésion convaincue d'une majorité de députés socialistes, en particulier lors des deux conflits majeurs de la dernière année du mandat que sont la déchéance de nationalité (2) et la loi travail (3).

1) Un soutien passif et résigné au « socialisme de l'offre »

Le premier chapitre a démontré que la « fronde parlementaire » au sein du groupe socialiste de 2012-2017 était, par son ampleur et sa nature, un phénomène inédit et exceptionnel depuis la I^{ère} législature de la Ve République ; mais aussi qu'elle n'avait pas eu de conséquences lourdes sur le cours de la politique gouvernementale pendant le quinquennat, puisqu'elle n'a rien imposé de fondamental au pouvoir gouvernant. L'ambition proclamée d'émanciper la majorité parlementaire de la domination du Président de la République, pour exiger des réorientations de ses politiques, s'est heurté à l'incapacité des parlementaires « frondeurs » à élargir leur contestation au sein du groupe.

Le caractère singulier de la XIV^e législature marquée par la « fronde » en fait un moment privilégié pour l'analyse de la discipline progouvernementale. Le mouvement frondeur met au jour certains mécanismes du « fait majoritaire » car il en montre à la fois les limites et les faiblesses, mais aussi sa solidité et sa résistance. Cette législature peut être prise comme « l'expérimentation » d'une majorité « contrainte » de soutenir une politique gouvernementale alors même que ses intérêts idéologiques et électoraux auraient pu la conduire à faire autrement. La mise à l'épreuve de la discipline progouvernementale, dont elle sort néanmoins triomphante,

donne l'occasion de rechercher les conditions de son maintien, même dans une situation où elle se trouve fragilisée et contestée comme jamais depuis le début du régime.

Cette affirmation doit cependant être davantage étayée. La raison spontanément la plus évidente au caractère restreint de la « fronde » serait, tout simplement, que les orientations politiques des « frondeurs » sont minoritaires dans le PS et dans le groupe SRC/SER et que la majorité du groupe socialiste est pleinement acquise à la politique gouvernementale décidée par François Hollande, convaincue du bien-fondé des projets de loi défendus par les gouvernements nommés par lui. Pourtant, sans prétendre dévoiler le for intérieur des parlementaires socialistes, plusieurs éléments convergent pour autoriser à penser que la « fronde » – dans son contenu politique et idéologique, si ce n'est son action parlementaire et ses votes dissidents – aurait pu rencontrer un écho plus large dans le groupe socialiste, voire qu'en-dehors de toute demande du Président de la République et de ses Premiers ministres, une majorité des membres du groupe SRC/SER auraient pu défendre une politique sensiblement différente et auraient volontiers accueilli des inflexions substantielles si le pouvoir gouvernant avait été disposé à en concéder.

On a déjà raconté combien, dès l'automne 2012, quelques mois à peine après l'alternance, la décision de créer un crédit d'impôt pour les entreprises, le CICE, à hauteur de 20 milliards d'euros, non soumis à des conditions ou des contreparties contraignantes, financé par une hausse de la TVA, constituait un tournant majeur et précoce de la politique économique du pouvoir socialiste par rapport aux programmes du PS et de son candidat, contradictoire même avec les premières mesures budgétaires adoptées par l'Assemblée nationale un mois après son élection, notamment l'annulation des mesures décidées à la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy, la hausse de la TVA et de la baisse de 13 milliards de cotisations patronales ; un tournant confirmé et amplifié à partir de 2014 par le « pacte de responsabilité » porté à plus de 40 milliards d'euros et par les réformes successives d'assouplissement du droit du travail.

Toutes les sources rapportent que le choix du « socialisme de l'offre » est exclusivement décidé par le pouvoir gouvernant – et même, en son sein, principalement par le cabinet du Président François Hollande, marginalisant le Premier ministre Jean-Marc Ayrault – sans discussion préalable des parlementaires et des partis de la majorité³¹. Le 19 novembre 2012, une cinquantaine de députés socialistes, des commissions des Finances et des Affaires sociales, sont reçus à Matignon par le cabinet du Premier ministre et son directeur Christophe Chantepy, pour leur annoncer la création prochaine du CICE ; face aux réactions de l'assistance entre étonnement et interrogations portant sur le financement, le ciblage ou les contreparties, le

³¹ Éléa Pommiers, *La politique économique de François Hollande (2012-2014). Trahison électorale, ralliement économique, rupture politique*, mémoire pour le master de science politique, Université Paris-1, 2016.

directeur de cabinet du Premier ministre oppose la décision déjà prise par le chef de l'État, mettant les élus devant le fait accompli.

C'est en tout cas le récit qu'en font les « frondeurs » Laurent Baumel³² et Jean-Marc Germain³³ dans leurs livres respectifs début 2015 revenant sur la première moitié de la législature, mais il est aussi confirmé par d'autres témoignages, comme celui du « réformateur » Jean-Louis Gagnaire : « *Il y a eu un effet de surprise. Les socialistes ont été invités à Matignon, pas avec le Premier ministre, mais avec le directeur de cabinet, Chantepy. En gros, on a pu dire tout ce qu'on pensait, certains étaient farouchement en désaccord sur l'histoire d'augmentation de la TVA, puisqu'on avait annulé l'augmentation des taux. [...] C'était en apparence sympathique, en fait c'était, en gros : "Vous pouvez dire ce que vous voulez, mais on n'en a rien à faire."* »³⁴

Le conseiller parlementaire du groupe SRC/SER aux Affaires sociales date le véritable « tournant » du quinquennat de la conférence de presse présidentielle du 14 janvier 2014 ; soulignant les ressemblances de cette politique budgétaire et économique avec celle de Nicolas Sarkozy, que les socialistes avaient dénoncée, il décrit des députés très préoccupés par les choix du chef de l'État : « *Il y a un avant et un après janvier 2014, un avant et un après "pacte". [...] Dans le groupe en général, je ne pourrais pas dire, mais aux Affaires sociales, c'était un électrochoc. Le choix de la politique de l'offre en a choqué beaucoup [...] Beaucoup se sont dit : "On rentre dans autre chose. Hollande a été converti". [...] Je pense que la majeure partie des parlementaires ont été choqués. Et n'ont pas compris – et n'auraient pas particulièrement adhéré à cette nouvelle politique.* »³⁵

Les « frondeurs » ont souvent affirmé qu'une grande partie de leurs collègues, en dehors d'une minorité de « sociaux-libéraux » convaincus, partageaient au moins partiellement leurs préoccupations et leurs propositions – que plusieurs leur en faisaient part, mais refusaient pour autant de les suivre dans la « fronde ». Autrefois influent sur la doctrine économique du PS, Pierre-Alain Muet affirme ainsi : « *Il y a encore une époque où j'intervenais au sein du groupe, et beaucoup de députés venaient me dire "Écoute, je ne suis pas frondeur comme tu l'as été,*

³² *Quand le Parlement s'éveillera*, op. cit., p. 51 : « *On nous demandait de cautionner en quelques heures un revirement complet de notre politique, de souscrire à quelque chose dont nous n'avions nullement parlé à nos électeurs et qui allait modifier profondément le cours de notre mandature.* »

³³ *Tout avait si bien commencé*, op. cit., pp. 142-143 : « *Ce jour-là, à Matignon, nous nous heurtons à un mur. Les arbitrages sont rendus. Une autre source de financement que la TVA ? Pas question ! Un ciblage sur l'industrie ? Pas davantage ! Des contreparties aux aides patronales ? Non, il n'y aura pas d'amendement. Circulez ! Les jours qui suivent, je vois les ministres en charge du dossier un à un, y compris le premier d'entre eux. Tous disent la même chose, l'air désolé : le Président a décidé. Parfois certains ajoutent ; "avec Macron".* »

³⁴ Entretien le 1^{er} juin 2016.

³⁵ Entretien avec Antonin Gregorio le 9 juin 2016.

mais en même temps, je partage complètement ce que tu dis". »³⁶ Et d'ajouter que c'est bien la position du pouvoir gouvernant qui détermine les positions des élus : « Il y a certains textes, s'ils avaient été proposés à l'aveugle [...] qui auraient été votés entièrement par la droite, et la gauche aurait voté entièrement contre, je n'ai aucune illusion là-dessus ! Simplement, l'étiquette gouvernementale fait que les votes ont été à l'inverse. »

On doit évidemment prendre avec prudence ces affirmations de la part de personnes qui ont intérêt à ce qu'elles soient vraies, mais elles convergent largement avec ce que peuvent dire d'autres parlementaires non « frondeurs » ou leurs collaborateurs. On peut citer la députée Catherine Beaubatie, n'ayant jamais transgressé la discipline de vote lors d'un scrutin solennel, qui dit néanmoins en entretien ne pas être « *en désaccord sur le fond* » avec les « frondeurs »³⁷ et qui reconnaît des insatisfactions vis-à-vis de l'action du Gouvernement : « *Je ne suis pas béate. Bien sûr, la militante socialiste que je suis, a parfois envie de renverser la table.* »³⁸ Également Christophe Sirugue, rapporteur de la « loi travail » entré au Gouvernement en septembre 2016, qui précise que le débat porté par les « frondeurs » sur les contreparties au CICE ne lui paraît « *pas illégitime* » : « *Plus d'une fois, moi j'ai écouté ce qu'ils disaient, en me disant "peut-être qu'il y a des choses intéressantes là-dessus".* »³⁹

Tout aussi révélateur est le texte publié par le député Jean Glavany, dès le début de la « guérilla budgétaire » menée par les « frondeurs » à l'été 2014, pour dénoncer sévèrement leurs abstentions sur le Budget rectificatif de la Sécurité sociale : il affirme en effet que les critiques de fond à l'égard du « pacte de responsabilité », mis en œuvre dans ce projet de loi, sont justifiées et même, d'après lui, partagées par l'ensemble du groupe, mais que le tort des « frondeurs » est dans le principe même de ne pas voter en faveur du texte du Gouvernement, en tant que membres de la majorité. L'ancien ministre et chef de cabinet présidentiel écrit :

« Je m'adresse à ces 33 socialistes qui se sont abstenus hier sur le Projet de loi rectificatif de financement de la sécurité sociale : vous avez tort ! Non pas sur le fond bien sûr : le projet qui était proposé était déséquilibré, doux sans distinction pour les chefs d'entreprises même rentiers, dur sans distinction pour les ménages. Soit. Je l'ai dit, nous l'avons tous dit, comme vous, avec vous. Et nous avons obtenu des améliorations. Insuffisantes ? Peut-être. Sans doute. Il faudra faire mieux la prochaine fois. »⁴⁰

³⁶ Entretien le 15 juin 2016.

³⁷ Entretien le 5 avril 2016.

³⁸ Mathieu Magnaudeix, « Paroles de députés socialistes », *Mediapart*, 14 mai 2014.

³⁹ Entretien le 22 mars 2016.

⁴⁰ « Le blog de Jean Glavany », www.jeanglavany.blogspot.com, note du mercredi 9 juillet 2014.

Il faut rappeler que le Parti socialiste a plusieurs fois adopté, dans ses instances ou à l'occasion de son congrès de Poitiers en juin 2015, des positions officielles en décalage avec la politique gouvernementale sur les questions budgétaires et économiques, qui ne se sont cependant pratiquement jamais traduites dans les amendements et les votes de ses parlementaires – que ce soit le mémorandum de Karine Berger sur la « loi Macron » en janvier 2015 ou le rapport de Jean-Marc Germain sur la politique budgétaire en juillet de la même année, adoptés tous les deux par le Bureau national. Les défenseurs les plus actifs et les plus assumés de la politique gouvernementale, rassemblés dans le « Pôle des réformateurs » autour de Gérard Collomb et Jean-Marie Le Guen, représentent en revanche une minorité dans le parti et le groupe socialistes, leur contribution au congrès ne rassemblant que 22 députés.

On a d'ailleurs souligné que la motion de la direction du parti, reconduite lors du congrès, rejointe par une partie des « frondeurs », faisait la part belle à leurs revendications, en défendant notamment un ciblage des aides aux entreprises sur l'emploi et l'investissement, une réforme fiscale passant par une réduction dégressive de la CSG et en s'opposant à toute extension du travail le dimanche et toute remise en cause de la hiérarchie des normes dans le droit du travail. Le texte de la motion affirmait aussi que « *les décisions prises dans notre Congrès devront avoir prise sur le cours du quinquennat* » et notamment que « *les grands textes de loi devront donner systématiquement lieu à un débat avec vote en Conseil national* »⁴¹.

Il est intéressant de relire les activités parlementaires des membres du groupe SRC/SER *retrospectivement*, au regard du discours ultérieur des dirigeants socialistes sur le quinquennat de François Hollande. Premier secrétaire du PS à partir du 7 avril 2018, Olivier Faure dresse un « inventaire » sévère de la précédente mandature, allant jusqu'à parler de « trahison » pour certaines décisions⁴². Collaborateur de député devenu conseiller du groupe socialiste en 2017 puis secrétaire général adjoint en 2020, Maxime Sauvage parle d'une « *victoire culturelle et idéologique posthume* » de la « fronde » au PS après 2017⁴³, expliquant que tout ce qui tient de corpus doctrinal en est issu, alors même que les anciens « frondeurs » sont peu nombreux au groupe et dans les instances dirigeantes et que les départs vers le parti LREM représentent une minorité. Ces évolutions s'inscrivent bien sûr dans un contexte politique de « reconstruction » du PS, dans l'opposition à Emmanuel Macron et au sein de la gauche, mais prouvent la perméabilité des dirigeants socialistes aux thèses « frondeuses ».

⁴¹ « Le Renouveau socialiste. », Motion A au congrès de Poitiers du Parti socialiste, présentée par le Premier secrétaire Jean-Christophe Cambadélis.

⁴² Corinne Laurent, « Le PS juge sévèrement le quinquennat Hollande », *La Croix*, 29 janvier 2019.

⁴³ Entretien le 23 octobre 2019.

Enfin, on ne peut ignorer que François Hollande lui-même semble considérer avoir exercé une forme de contrainte sur les députés socialistes et les avoir conduits à ratifier des politiques décidées unilatéralement par lui, qu'ils n'auraient pas spontanément souhaitées, si l'on en croit ses confidences à deux journalistes du *Monde* auxquels il a accordé soixante entretiens – enregistrés – pendant les quatre premières années de son mandat, selon la citation déjà mise en exergue au début de ce chapitre : « *J'aurais vécu cinq ans de pouvoir relativement absolu, finalement, puisque c'est aussi ça la V^e République. **J'impose à mon camp, qui n'y aurait sans doute pas consenti naturellement, des politiques que je considère comme justes.** »⁴⁴*

Qu'il soit bien clair que le propos n'est pas de prétendre que la plupart des députés socialistes de la XIV^e législature soient secrètement des adeptes de « l'aile gauche » du PS ou des « frondeurs » qui s'ignorent – ce n'est pas le cas. Il est néanmoins de constater que la politique suivie par les gouvernements de François Hollande est bien impulsée unilatéralement par le pouvoir gouvernant, dans un contexte où le PS se montre impuissant à faire valoir ses positions politiques, et que la discipline progouvernementale de ses députés ne provient visiblement pas d'une conviction enthousiaste profonde. Pour un « ventre mou » du groupe socialiste, le soutien à la politique gouvernementale apparaît davantage passif, voire résigné, en tout cas motivé d'abord par d'autres considérations politiques que des arguments de fond.

Pourtant, dans les sondages d'opinion, l'impopularité de François Hollande pendant son quinquennat atteint des records jamais égalés⁴⁵, dépassant les 60% dès la fin de l'année 2012, les 70% l'année suivante, s'installant durablement aux alentours ou même au-delà de 80% à partir du printemps 2014, excepté très brièvement après les attentats de novembre 2015. Ce qui se reflète dans les défaites électorales très lourdes du Parti socialiste et de la gauche aux élections locales et européennes, dominées par la droite républicaine et marquées par la progression massive du Front national. Les intentions de vote pour les échéances électorales de 2017 sont systématiquement très pessimistes pour le Parti socialiste et le Président sortant en cas de candidature à sa réélection : François Hollande est régulièrement donné en troisième position, éliminé au premier tour, derrière Marine Le Pen et le candidat UMP-LR, alors généralement identifié comme étant Alain Juppé ou Nicolas Sarkozy.

Bien sûr, les députés socialistes ignorent tout de la « fin de l'histoire » du quinquennat et des événements imprévus conduisant à la victoire d'Emmanuel Macron et à la démonétisation massive du PS en 2017 ; rien ne leur garantit non plus qu'une autre politique, ni laquelle, serait

⁴⁴ François Hollande cité par Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça...*, op. cit., p. 29 (c'est moi qui souligne).

⁴⁵ Selon le baromètre Kantar-TNS.

plus efficace électoralement. Reste néanmoins que ce contexte politique et ces anticipations électorales ne peuvent clairement pas renforcer l'incitation à la discipline progouvernementale *en dépit* des réserves, des doutes voire des contestations dans la majorité. Coller au plus près du capital politique d'un Président de plus en plus dévalué ne semble pas *a priori* correspondre ni à un intérêt idéologique ni à un intérêt électoral.

En définitive, il est raisonnable d'estimer que les circonstances politiques et électorales auraient pu encourager l'élargissement de la « fronde », voire l'adoption par une majorité du groupe socialiste d'une position engageant le rapport de force avec le pouvoir gouvernant pour modifier le contenu de sa politique, qu'elles auraient pu inciter la majorité parlementaire à gagner en autonomie vis-à-vis du Président, y compris simplement pour défendre les positions officielles du parti majoritaire. Le mystère n'est pas seulement celui des députés décidant ou non de transgresser la discipline partisane, mais davantage encore celui d'un groupe qui conserve une position progouvernementale. De ce point de vue, les deux conflits intra-partisans les plus importants de la législature sont des « cas-limites » révélateurs de la manière dont la direction du groupe se fait l'alliée du pouvoir gouvernant pour discipliner la majorité *malgré* des tentations contraires.

2) Le refus méthodique du vote interne sur la révision constitutionnelle

Le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation », avec son article 2 inscrivant la déchéance de nationalité dans la Constitution, est la mesure gouvernementale ayant provoqué la plus grande division dans le groupe socialiste de toute la XIV^e législature ; revenir plus en détail sur le déroulement des événements montre comment le président du groupe, au service du pouvoir gouvernant, est parvenu à surmonter l'hostilité des députés SRC en évitant toute prise de position collective autour d'un compromis différent, afin qu'une majorité d'entre eux votent l'article controversé et l'ensemble du projet.

Dans les semaines qui suivent le discours de François Hollande du 16 novembre 2015 devant le Congrès, la presse se fait l'écho de la contestation massive dans le groupe socialiste envers la mesure de déchéance de nationalité⁴⁶. Le député Bernard Roman, bien que très proche soutien du Président, affirme que 80% du groupe SRC et tous les commissaires socialistes aux lois y sont opposés comme lui. Le fait est qu'il ne s'est trouvé que 14 parlementaires socialistes

⁴⁶ Laure Equy, « Déchéance de nationalité : des députés PS "mal dans leurs pompes" », *Libération*, 2 décembre 2015 ; Julien Cabrouet et Judith Waintraub, « Déchéance de nationalité : gauche et droite en ordre dispersé », *Le Figaro*, 26 et 27 décembre 2015.

pour publier une tribune dans le *Journal du Dimanche* le 3 janvier 2016 afin de défendre la décision du Président, tandis que, d'après les comptages effectués par ce même journal, 66 députés du groupe ont publiquement annoncé qu'ils voteraient pour la déchéance, 112 se sont exprimé contre... alors que 45 refusaient toujours de se prononcer à cet instant et 64 ne l'avaient pas encore fait, un silence et une réticence à soutenir publiquement le Président que l'on peut raisonnablement interpréter comme la conséquence d'un malaise.

Les témoignages convergent pour dire qu'une majorité de députés socialistes, y compris parmi ceux qui ont finalement voté « pour », n'étaient pas favorables à cette disposition. À titre d'exemple, le 18 mars 2018, au détour d'une réponse à un commentaire d'une de ses publications sur le réseau social *Facebook*, Jean Glavany, alors ancien député, qui a pourtant voté le projet de loi constitutionnelle, affirme que si cette révision a finalement été abandonnée, c'est « *parce que l'immense majorité du groupe n'en voulait pas* ». Michel Destot, alors président du Conseil national du PS, dont le vote « contre » la révision est le seul vote opposé à un texte gouvernemental pendant la législature, affirme que si l'enjeu n'avait porté que sur le fond du texte et non la position du Gouvernement, les socialistes l'auraient rejeté :

« Très honnêtement, sur la déchéance de nationalité, je suis certain qu'il n'y aurait pas eu, je ne vais pas dire "le chantage", mais quand même, la mise en difficulté du Gouvernement à travers un vote négatif sur ce plan-là, je pense qu'il y avait une majorité de députés socialistes qui étaient contre la déchéance de nationalité, c'était aussi une mesure qui ne passait pas. [...] Très honnêtement, on aurait voté à l'intérieur du parti sans dire "on met en difficulté le Gouvernement, ou le Président de la République", il y aurait eu une majorité contre. »⁴⁷

Le Parti socialiste – dont le Premier secrétaire Jean-Christophe Cambadélis est réputé lui-même personnellement hostile à la déchéance de nationalité – cherche à ménager le Président de la République, engagé sur cette promesse faite devant le Congrès, en évitant de prendre clairement position sur le projet de loi constitutionnelle, tout en exprimant ses propres préférences et ses attentes à l'égard du débat parlementaire. Le Bureau national du PS, réuni le 18 janvier 2016⁴⁸, cherche à concilier ces impératifs contradictoires en posant ses conditions à la révision constitutionnelle, chargeant Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des Lois à l'Assemblée nationale⁴⁹, de travailler à un compromis sur cette base, et donnant mandat à une délégation du parti d'exposer ces conditions à François Hollande, qui reçoit le 22

⁴⁷ Entretien le 20 décembre 2016.

⁴⁸ Nicolas Chapuis, « Face à la déchéance de nationalité, le PS en quête d'un improbable consensus », *Le Monde*, 20 janvier 2016.

⁴⁹ Il devient ministre de la Justice le 27 janvier, après la démission de Christiane Taubira.

janvier le Premier secrétaire du PS accompagné des présidents des groupes socialistes des deux chambres du Parlement.

Or, sans l'assumer explicitement, les conditions officiellement adoptées par le PS en Bureau national sont incompatibles avec toute formule de déchéance de nationalité. Les quatre points énoncés par le parti majoritaire⁵⁰ appellent d'abord à ce que la révision constitutionnelle permette « *une véritable union nationale si nécessaire contre le terrorisme* » et « *marque la détermination de la Nation face aux Français qui portent atteinte à d'autres Français* » ; mais surtout, elles fixent également deux bornes à cette révision, d'une part le rejet de toute inégalité entre les Français et de toute discrimination envers les plurinationaux, d'autre part le rejet de l'apatridie. Ces deux bornes rendent *mécaniquement* impossible la déchéance de nationalité, puisqu'elle ne peut être ni réservée aux Français ayant plusieurs nationalités, au prix de créer une inégalité, ni étendue à tous les Français, au risque de pouvoir créer des apatrides.

Une solution de compromis est évoquée autour d'une forme de « déchéance nationale » ou de « déchéance de citoyenneté », conduisant à une privation des droits civiques liés à la nationalité plutôt que de la nationalité elle-même. Cette proposition fait l'objet d'un amendement déposé par Olivier Faure, alors premier vice-président du groupe SRC, pendant l'examen en séance plénière du projet de loi constitutionnelle et co-signé par plus de soixante-dix députés SRC. Néanmoins, le président du groupe ne soutient pas cet amendement et ne propose jamais ce compromis dans les débats internes, comme l'explique Jean-Louis Gagnaire :

« J'avais signé l'amendement avec Olivier Faure. [...] C'était une solution de compromis qui réglait tout. Le président de groupe n'en a pas voulu, chacun s'est enfermé dans son rôle. [...] Je pense qu'au vote à bulletin secret, [la déchéance de nationalité] ne passait pas. [...] L'amendement aurait pu passer, mais si on avait voté "oui" ou "non" à la déchéance de nationalité version initiale, à mon avis ça ne serait pas passé, si les gens avaient voté anonymement. Quand il y a eu l'annonce du retrait par François Hollande, il y a eu un "ouf" de soulagement parmi ceux qui ont voté "pour". »⁵¹

Interrogé deux mois après ces événements, Bruno Le Roux ne fait d'ailleurs aucun mystère du rôle qu'il s'est donné dans le processus constituant, à savoir celui de trouver une majorité pour satisfaire la décision du Président Hollande, nonobstant ses propres opinions, et non de faire émerger une position commune des députés socialistes ou de défendre la position du PS : « *Moi je considérais que mon travail pour l'amener sur une autre position s'arrêtait*

⁵⁰ Rappelés dans les communiqués de presse du PS le 22 janvier, après la rencontre de sa délégation avec le Président, et le 28 janvier, après début de l'examen du texte en commission des Lois.

⁵¹ Entretien le 1^{er} juin 2016.

le 23 décembre [2015, jour du dépôt du projet de loi constitutionnelle]. À partir du moment où il avait pris une position, sa position était la mienne. Même si tout le monde sait sur le fond, je ne partageais pas l'arbitrage qui avait été le sien sur la déchéance de nationalité. »⁵²

Effectivement, sa gestion du groupe vise à faire accepter la décision du chef de l'État, en évitant *méthodiquement* toute délibération interne qui risquerait de la contredire.

Il est d'abord très significatif que dès le lendemain du dépôt, le 23 décembre 2015, du projet de loi constitutionnelle, dans lequel figure bien, à son article 2, l'inscription de la déchéance de nationalité – alors que la garde des Sceaux Christiane Taubira avait annoncé peu de temps avant qu'elle n'y figurerait probablement pas – et alors même que, l'Assemblée ne siégeant plus, aucun débat n'a encore eu lieu au sein du groupe socialiste sur cette question, et que le PS n'a pas encore pris de position formelle, la direction du groupe SRC envoie par courriel aux députés socialistes, la veille de Noël, un argumentaire de trois pages *en faveur* de la déchéance de nationalité telle qu'elle figure dans le texte gouvernemental⁵³ : le soutien à la mesure apparaît donc comme étant d'ores-et-déjà la position officielle du groupe socialiste, avant toute délibération interne.

Ensuite, bien que le sujet soit fortement débattu, dans une ambiance électrique – laquelle se manifeste par beaucoup de bruits de fond pendant certaines interventions ou d'applaudissements nourris à la fin de celles-ci – à l'occasion de plusieurs réunions plénières du mardi matin, les 12 janvier, 19 janvier, 2 février et 9 février 2016, à aucun moment ces débats ne donnent lieu à un vote du groupe, ni sur le principe de la déchéance, ni pour départager les différentes alternatives évoquées – déchéance de nationalité réservée aux plurinationaux, étendue à tous les Français, ou remplacement par une déchéance de citoyenneté – alors même que cela est explicitement demandé.

Le mardi matin 19 janvier⁵⁴, le lendemain du Bureau national du PS ayant énoncé les conditions du parti à la révision constitutionnelle, Daniel Goldberg prend la parole dès le début de la réunion plénière et prend l'initiative, avant même que l'ordre du jour ne soit commencé, d'aborder la question de la déchéance et s'adresse directement au président Bruno Le Roux, pour lui demander quelle position celui-ci exprimera au nom du groupe au Président de la République, et en profite pour suggérer l'alternative d'une déchéance des droits civiques comme étant la plus consensuelle parmi les députés socialistes :

⁵² Entretien en compagnie d'Antoine Guéneau le 7 avril 2016, déjà cité.

⁵³ Argumentaire ayant fuité dans la presse et qui m'a été confirmé par des collaborateurs de députés socialistes.

⁵⁴ Observation n°86, réunion plénière du groupe SRC en salle Victor Hugo, enregistrée sur mon dictaphone depuis la mezzanine au milieu des collaborateurs de députés.

« *Puisqu'hier – ou avant-hier, je ne sais plus – a été annoncé – ce qui me paraît tout à fait juste – que le Président de la République allait recevoir les présidents des groupes parlementaires sur ce sujet, la question que je souhaite te poser est de savoir quelle sera la position du groupe socialiste sur ce sujet [quelques secondes inaudibles car couvertes par les ricanements et murmures de collaborateurs autour de moi⁵⁵]. Souhaitons-nous que la voie qui semble être celle qui recueillerait le plus grand assentiment parmi nous – c'est ce que j'ai cru comprendre – d'aller vers une forme d'indignité nationale, ou de déchéance de citoyenneté, soit celle qui soit portée par le groupe, ou est-ce que c'est une autre position qui sera portée, qui serait celle de soutenir l'article 2 du projet de loi tel qu'il est là ? Il n'y a pas eu de vote, mais comme [interruption et escarmouche verbale avec Malek Boutih, inaudible, entourée de murmures persistants] et donc je continue, la question que je voudrais juste poser, c'est de savoir, très concrètement, quelle sera la position du groupe qui sera défendue ? »*

Bruno Le Roux lui répond alors longuement tout en esquivant :

« *Je vais répondre très clairement à cette question, puisqu'il y aura une délégation, composée du Premier secrétaire du Parti socialiste et des deux présidents de groupe, ayant assisté hier au Bureau national qui a donné un mandat au Premier secrétaire pour aller rappeler la position du parti, quatre points, que je ne vais pas ici redire... voilà ! Donc j'irai à la réunion du Président de la République avec la position qui est celle du Parti socialiste. Pour le reste, faisons très, très attention, parce que chacun est persuadé, dans le groupe, d'avoir une position qui est majoritaire. Je sais, moi, quelle est la position majoritaire des deux [« Ah bon ? » d'une collaboratrice], simplement, c'est une position, quelle qu'elle soit, que ça soit l'une ou l'autre, qui divise en deux, pas deux parts égales, mais qui divise en deux le groupe. C'est pour ça que, comme la semaine dernière, je cherche une position qui nous rassemble très largement, et qui puisse faire en sorte...*

Donc je n'irai pas, vendredi – parce que, d'abord, ce n'est pas le mandat que m'a donné le parti hier – mais je n'irai pas dire que la position qui me semble et que je sais être majoritaire au sein du groupe doive être celle qui, au final, doit gagner [voix couverte par les murmures et ricanements des collaborateurs autour de moi⁵⁶] et parce que ça diviserait, une fracture qui me semble dépassable, compte tenu du travail que fait Jean-Jacques Urvoas. C'est dans cet état d'esprit que j'accompagnerai Jean-Christophe Cambadélis. »

⁵⁵ « *Alors Bruno, mouille ta chemise !* » et « *Il faut voter, là !* » sont notamment entendus distinctement sur l'enregistrement audio.

⁵⁶ On entend notamment : « *T'as compris quelque chose, toi ?* », « *N'importe quoi !* », « *Ça ne veut rien dire ce qu'il a dit !* », « *Il touille ! Il touille !* », « *C'est pas la majorité qui doit gagner ?* ».

La demande d'un vote se fait de manière plus pressante encore deux semaines après, juste avant l'examen du projet de loi constitutionnelle en séance plénière. Lors de la réunion plénière du mardi 2 février⁵⁷, alors que Jean-Jacques Urvoas, désormais ministre de la Justice, défend devant le groupe socialiste la nouvelle version du texte, qui se contente d'inscrire la déchéance de nationalité dans les compétences du législateur mais en renvoie les modalités à une loi d'application⁵⁸, les orateurs qui prennent la parole après lui s'inquiètent que le texte d'application dévoilé en fin de semaine précédente réitère l'inégalité entre Français n'ayant qu'une seule ou plusieurs nationalités ; Patrick Mennucci le responsable du texte pour le groupe, se montre particulièrement virulent à ce sujet, et demande une garantie que le texte d'application ne réservera pas la déchéance de nationalité aux plurinationaux.

Yann Galut rappelle que plusieurs de ses collègues ont déposé des amendements proposant une formule alternative à la déchéance de nationalité, consistant à déchoir des droits civiques, et réclame explicitement qu'il y ait un vote dans le groupe sur cette alternative, ajoutant être sûr qu'elle soit la position majoritaire : « *C'est l'exercice démocratique que je demande, Bruno* », insiste-t-il. Les sept orateurs qui s'expriment après lui répètent leur désaccord avec la déchéance de nationalité – même si Sébastien Denaja, hostile « *par principe* » à la disposition, se dit néanmoins prêt à la voter par discipline – et plusieurs soutiennent l'alternative suggérée, dont l'auteur d'un des amendements, le premier vice-président Olivier Faure, assis à la tribune à la droite du président de groupe et dont l'intervention est applaudie, ainsi que la vice-présidente de l'Assemblée nationale Sandrine Mazetier.

Mais le président Bruno Le Roux ayant déclaré que, des deux bornes posées par le PS, entre le refus de la discrimination contre les plurinationaux et le refus de l'apatridie, la première est plus importante que la seconde pour la majorité des membres du groupe, laissant donc entendre que le texte d'application ira finalement plutôt en ce sens, se contente de conclure la réunion en rappelant qu'il y a un engagement du Président de la République et qu'il y a une « *nécessité* » de trouver une majorité au Congrès pour avancer. Cette conclusion semble suffire pour établir la position officielle du groupe aux yeux de son président, bien qu'aucune délibération collective ne l'ait formellement actée. Un échange tendu pendant les discussions dans l'hémicycle, immédiatement après que Patrick Mennucci a annoncé à la tribune que le groupe socialiste votera pour la loi, illustre le flou de la situation :

⁵⁷ Observation n°88, réunion plénière du groupe SRC en salle Victor Hugo, notes des interventions prises pendant la réunion sur ordinateur portable.

⁵⁸ Renvoyant donc à la loi ordinaire le choix entre une déchéance qui s'appliquerait à tout le monde – quitte à créer des apatrides – ou réservée aux Français ayant au moins une autre nationalité – créant une rupture d'égalité.

« *M. Pascal Cherki. Il n'y a pas de position commune du groupe sur ce sujet !*

*M. Bruno Le Roux. Si, il y a une position de groupe ! Il faut s'informer – ou bien changer de groupe ! »*⁵⁹

Les controverses autour du projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » sont exemplaires de la capacité de la direction du groupe socialiste, face à une hostilité massive et potentiellement majoritaire de ses membres, à temporiser toute prise de décision formelle et éviter tout scrutin interne susceptible de mettre en minorité le pouvoir gouvernant, avec l'objectif clair de faire adopter un texte au plus près de celui voulu par le Président de la République. L'impossibilité pour les députés socialistes de repousser un texte contraire à la position formelle du PS, et même de délibérer collectivement d'un compromis sur la déchéance des droits civiques, est d'autant plus frappante que la loi constitutionnelle ne peut faire l'objet d'un engagement de responsabilité par le « 49.3 » : la majorité parlementaire aurait pu faire connaître au chef de l'État son opposition à l'article 2 du texte, le supprimer ou le modifier, sans avoir à censurer le Gouvernement.

3) Le long bras de fer d'atténuation de la « loi travail »

La « loi travail » connaît un parcours long et chaotique jusqu'à son adoption définitive, avec un « 49.3 » à chacune de ses trois lectures à l'Assemblée nationale – laquelle n'a jamais l'occasion de se prononcer en séance plénière sur tout ou partie du texte. Ce parcours présente des similitudes avec celui de la révision constitutionnelle, qui exposent là encore les stratégies des dirigeants du pouvoir gouvernant et du groupe socialiste pour faire accepter la politique du Président de la République : une majorité parlementaire mise devant le fait accompli d'un projet de loi non conforme à ses aspirations initiales, l'évitement ou l'instrumentation des délibérations internes au parti et au groupe pour conjurer toute prise de position contradictoire, des concessions progressives et calibrées pour atténuer les hostilités des députés. La stratégie poursuivie entre le pouvoir gouvernant et les « frondeurs » consistant notamment à faire porter à l'autre partie la responsabilité symbolique du blocage et du refus du compromis.

Le texte gouvernemental connaît, sous la pression conjointe du mouvement social et de la contestation parlementaire, des évolutions sensibles entre l'avant-projet de loi et la loi

⁵⁹ Compte rendu intégral de la 2^e séance du vendredi 5 février 2016, *Journal officiel de la République française*, n°14 [2] A.N. (C.R.), 6 février 2016, p. 1035. Le compte rendu semble d'ailleurs ne rendre compte que très partiellement des échanges sur les bancs socialistes après l'intervention de Patrick Menucci, car en visionnant la vidéo de la séance, les bruits de fond semblent durer plus longtemps, avant qu'Éric Ciotti ne prenne la parole, et le Président Bartolone appelle notamment « *M. Hamon, M. Hamon ...* » au calme.

finalement promulguée, permettant de réduire les oppositions, tant parmi les syndicats – avec le ralliement de la CFDT – que parmi les députés socialistes ; les dispositions retirées les plus significatives étant le barème impératif des indemnités prud’homales – qui ne devient plus qu’indicatif – et le périmètre national pour l’appréciation des difficultés justifiant les licenciements pour motif économique – qui reste finalement au niveau du groupe entier pour les entreprises multinationales. Demeure néanmoins la disposition au cœur du projet de loi qui cristallise les critiques : son article 2 accusé de réaliser une « inversion de la hiérarchie des normes » dans le Code du travail, en faisant primer l’accord d’entreprises sur l’accord de branches dans une série de domaines, particulièrement les heures supplémentaires.

Or cette disposition rentre en contradiction directe avec la motion majoritaire de la direction du Parti socialiste adoptée lors du congrès de Poitiers de juin 2015. Le texte porté par le Premier secrétaire Jean-Christophe Cambadélis proclame en effet son attachement à la hiérarchie des normes, notamment en matière de durée du travail : « *Il faut rétablir la hiérarchie des normes : la loi est plus forte que l’accord collectif et lui-même s’impose au contrat de travail. Si la loi peut permettre à des accords de déroger à ces dispositions, elle ne peut le prévoir dans des domaines relevant de l’ordre public social : salaire minimum, durée légale du travail, droit du licenciement, existence de la représentation du personnel.* »⁶⁰ Et comme on l’a souligné précédemment, la même motion prévoyait que le PS prendrait formellement position sur les grandes lois du quinquennat, après un débat et un vote dans ses instances nationales.

Pourtant, bien que le projet de « loi travail » soit débattu en Conseil national et en Bureau national, il ne fait jamais l’objet d’une délibération suivi d’un vote pour fixer une position quelconque du PS⁶¹. L’opposition résolue au texte par Martine Aubry et ses soutiens, membres de la motion majoritaire, rend en effet périlleuse une telle consultation interne et pourrait faire basculer la majorité du parti dans la condamnation des mesures phares du texte. Reste donc que la motion majoritaire adoptée par les militants, justement rédigée dans la perspective de rallier l’ancienne ministre du Travail de Lionel Jospin, fournie aux opposants du projet de loi un appui pour se revendiquer de la fidélité aux positions partisans. Cet évitement de vote interne au parti se retrouve, une fois encore, dans le groupe – jusqu’au dernier moment, où une consultation est finalement organisée.

Le projet de loi est préparé dans une certaine opacité vis-à-vis des parlementaires socialistes et, même, de la ministre du Travail Myriam El Khomri qui, prévoyant de défendre principalement l’instauration du compte personnel d’activité, est informée tardivement de

⁶⁰ « Le Renouveau socialiste », Motion A, déjà citée.

⁶¹ « Au bureau national du Parti socialiste, Myriam El Khomri en position délicate », *Le Monde*, 8 mars 2016.

l'ajout de dispositions supplémentaires d'assouplissement du droit du travail par le Premier ministre Manuel Valls et le ministre de l'Économie Emmanuel Macron⁶². La présidente de la commission des Affaires sociales à l'Assemblée nationale, Catherine Lemorton, confirme que les députés socialistes n'ont eu connaissance des intentions gouvernementales qu'avec la fuite dans la presse de l'avant-projet transmis au Conseil d'État en février 2016 : « *On avait bien vu, en décembre 2015, que Myriam El Khomri n'avait rien dans les mains, en janvier 2016 très peu. On est allé à Matignon demander plus d'informations, c'était très peu, jusqu'à ce qu'il y ait la sortie dans Le Parisien d'un texte inacceptable.* »⁶³ Pressenti depuis des mois pour être rapporteur du projet de loi, Christophe Sirugue confirme :

*« Depuis le mois de novembre [2015], j'ai commencé à travailler sur ce texte, j'ai mis en place un groupe de travail à la demande du Gouvernement et du groupe [...]. Sauf que le texte sur lequel j'ai commencé à travailler à partir de novembre a été... complété [sourire] d'éléments dont je n'avais jamais entendu parler avant. [Que j'ai découverts] par la presse. Dans Le Parisien. C'est-à-dire que moi, j'ai travaillé sur un texte dans lequel il y avait trois parties : il y avait une partie sur le numérique, il y avait une partie sur le compte personnel d'activité, il y avait une partie sur TPE-PME. Bon, ça a commencé un petit peu à se dégrader avec le ministère, à force de demander un texte que je n'avais pas, on m'a expliqué qu'il n'y en avait pas [...] jusqu'au jour où je trouve dans la presse le texte envoyé au Conseil d'État, que je prends mon téléphone et que je hurle auprès de Myriam El Khomri qui me dit : "Ne t'inquiète pas, c'est pas le bon texte !" Je dis : "Ben si c'est pas le bon, c'est qu'il y en a un bon ! Que je n'ai pas !" Donc ça s'est très mal passé. »*⁶⁴

Lors de la réunion du groupe socialiste le mardi 1^{er} mars⁶⁵, il exprime vigoureusement son mécontentement, précisant qu'il retirerait sa candidature pour être rapporteur si le projet qui sera déposé reste en l'état et si le travail parlementaire n'a pas de latitude pour le faire évoluer – la publication de l'avant-projet coïncidant avec la menace voilée d'utilisation du 49.3. À partir du texte présenté en Conseil des ministres et déposé à l'Assemblée nationale le 24 mars 2016, suffisamment modifié par rapport à la version précédente pour que Christophe Sirugue le considère comme une nouvelle base de travail, s'engage un bras de fer pour faire évoluer le texte et le rendre le plus « acceptable » possible pour un nombre suffisant de députés socialistes afin, idéalement, d'obtenir une majorité pour un véritable vote.

⁶² Voir notamment le témoignage de Pierre Jacquemain, *Ils ont tué la gauche, op. cit.*

⁶³ Entretien le 26 janvier 2017.

⁶⁴ Entretien le 22 mars 2016.

⁶⁵ Observation n°92, en salle Victor Hugo, déjà citée.

Il est remarquable que le travail parlementaire, particulièrement du rapporteur et de la présidente de la commission des Affaires sociales, consiste à « nager à contre-courant » pour atténuer au maximum les caractéristiques jugées négatives du projet de loi. Catherine Lemorton estime que la version finale de l'article 2 de la « loi travail » reste toujours insatisfaisante à ses yeux, mais qu'elle est la version la « moins mauvaise » qu'il était possible d'arracher au Gouvernement avant qu'il ne recoure à son arme ultime : « *On a vécu jour et nuit avec Christophe [Sirugue], on avançait peu à peu. En février, on savait que le 49.3 allait tomber, on était sûr qu'il allait tomber, donc je savais qu'il ne fallait pas que je lâche la barre. Parce qu'on l'aurait lâché à quel niveau, où en aurait été le texte ? Alors que là, plus on avançait, plus on avançait... plus on obtenait de choses, voilà, je m'étais dit, quand le 49.3 tombe, s'il tombe, certes, la hiérarchie des normes, on ne l'aura pas obtenue, mais on aura – en tout cas moi, j'estime avoir limité les dégâts !* »⁶⁶

Si les oppositions dans le groupe se font moins nombreuses sur la version du texte adoptée par la commission le 7 avril 2016, les anticipations prévoient toujours qu'il manque plusieurs dizaines de voix pour l'adopter en séance plénière⁶⁷, compte tenu des abstentions et des votes opposés annoncés bien au-delà des « frondeurs » notamment par Patrick Mennucci, pourtant jusque-là considéré comme un soutien de Manuel Valls, ou Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du Développement durable⁶⁸. La stratégie du pouvoir gouvernant semble alors de montrer, par ses concessions, une volonté d'ouverture et de compromis, pour faire porter aux opposants du texte, spécialement aux habituels « frondeurs », la responsabilité du blocage et justifier le recours au « 49.3 »⁶⁹.

Fait exceptionnel : le mardi 10 mai 2016⁷⁰, la direction du groupe socialiste organise un vote dans le groupe. Dans une ambiance extrêmement tendue, la plupart des interventions qui se succèdent reprochent aux « frondeurs » leur jusqu'au-boutisme et leur refus du compromis proposé par le rapporteur – consistant essentiellement à soumettre les accords d'entreprises aux branches pour avis. Alors que le recours au « 49.3 » à ce moment n'a pas encore été officiellement annoncé – il l'est dans l'après-midi – Bruno Le Roux déclare vouloir faire voter le groupe sur ce compromis, non pas d'ailleurs pour fixer la position collective mais « *dans un souci de transparence vis-à-vis du Gouvernement* » : le résultat proclamé de ce scrutin est de

⁶⁶ Entretien le 26 janvier 2017, déjà cité.

⁶⁷ Lilian Alemagna, « Le PS risque l'accident de travail », *Libération*, 8 mai 2016.

⁶⁸ Bertrand Slézak, « Le PS au bord de la rupture », *La Nouvelle République*, 17 mai 2016.

⁶⁹ C'est ce qui ressort du récit fait et des témoignages rapportés par Gérard Davet et Fabrice Lhomme, « Le jour où... François Hollande a imposé la loi travail », *Le Monde*, 22 août 2016.

⁷⁰ Observation n°99, réunion plénière du groupe SER en salle Victor Hugo, observations prises en notes de mémoire immédiatement après celle-ci.

84 « pour », 14 « contre » et 11 abstentions. Autrement dit un soutien massif, sur un effectif correspondant environ au tiers des membres du groupe. Le conseiller parlementaire socialiste en charge du projet de loi affirme par ailleurs le caractère flou de l'objet du vote :

« J'ai trouvé une formulation sur dix lignes, qui pouvait tout dire et rien dire. Et en fait, cet exemple, il est la belle illustration de la manière dont on gère le groupe. C'est-à-dire qu'on vote sans jamais voter. Même quand on vote, on ne vote pas, en fait ! Puisque si tu ressors les sujets conflictuels, de conflictualité, on les noie. Et donc du coup ... t'as voté "camembert" mais t'as aussi voté "chèvre" ! Tu peux avoir voté n'importe quoi puisque... on ne vote rien ! [...] On noie le truc, et puis à la fin, sur les sujets complexes, on trouve une formule un peu alambiquée, qui veut tout dire et rien dire ! Tu vois, l'article 2... tout parlementaire peut dire "Non, moi j'ai pas voté la position de compromis proposée par Christophe Sirugue". Bah non, parce que, quand tu lis la formulation [haussement d'épaules], c'est... »⁷¹

Lorsque la Haute Autorité éthique du Parti socialiste est saisie par le Premier secrétaire du PS pour émettre un avis sur la signature d'une motion de censure par des députés du groupe socialiste, elle sollicite les élus mis en cause pour livrer leurs explications. Trois réponses lui sont apportées, dont une tribune publique signée par 22 concernés et deux lettres non rendues publiques. Ces réponses convergent en réfutant qu'il y ait eu un vote « *clair et massif* » dans le groupe en faveur du projet de loi⁷². Elles rappellent l'absence de position formelle du PS, imputée à l'impossibilité de trouver une majorité favorable au texte : « *La direction du Parti socialiste a toujours refusé qu'une position précise sur la loi Travail soit exprimée et votée par le Bureau national. [...] Au vu du long débat conduit en Bureau national en présence de la ministre du Travail, on peut penser que seule une minorité y était favorable. C'est probablement pour cela qu'aucun vote majoritaire n'y fut sollicité. Aussi, nous n'étions donc engagés par aucune décision de notre parti sur les aspects régressifs de ce projet de loi.* »⁷³

Concernant, la réunion plénière du groupe socialiste le mardi 10 mai, les « censeurs » écrivent également s'interroger « *sur la régularité de ce vote qui n'était pas annoncé à l'ordre du jour de la convocation de la réunion du groupe, ce qui a conduit à l'absence malheureuse de nombre de nos collègues* »⁷⁴. Ajoutant que le compromis proposé n'aurait « *pas été produit devant les parlementaires alors consultés* », ils déclarent que, « *au final, le vote a reçu*

⁷¹ Entretien avec Antonin Gregorio le 9 juin, déjà cité.

⁷² Ce qu'affirme le Premier secrétaire dans sa lettre de saisine à la Haute Autorité.

⁷³ « "PS : Ce n'est pas à une instance éthique de régler un problème politique" par un collectif de députés socialistes », *Le Monde*, 23 mai 2016.

⁷⁴ Lettre de Yann Galut et Alexis Bachelay à Thomas Clay, Président de la Haute Autorité éthique du Parti socialiste, datée du 19 mai 2016, à laquelle j'ai eue accès.

seulement 84 suffrages favorables, soit moins du tiers de l'effectif total du groupe », ne permettant donc pas d'établir une position formelle du groupe à leur opposer légitimement.

Ce vote de la réunion du 10 mai est sans surprise assez largement déconsidéré par les détracteurs du projet de « loi travail », y compris ceux ayant refusé de signer les tentatives de motion de censure, mais qui ne le reconnaissent pas comme établissant de façon incontestable la position du groupe : l'absence d'ordre du jour préalable, l'ambiguïté et le manque d'information quant à ce qui était soumis au vote, le faible nombre des effectifs présents, tous ces éléments délégitiment selon eux le résultat de ce scrutin interne. C'est ce qu'expriment Laurence Dumont et Jean-Marc Germain :

« C'est exceptionnel qu'il y ait eu un vote. Et... si vous regardez le vote d'hier, en plus – alors, on ne peut pas dire "S'il y a un vote, je le respecte" et nier la qualité du vote, mais quand même, il y a eu 84 voix "pour" sur deux cents, je ne sais plus combien on est, 288, en gros. Ça veut dire que [rire nerveux] ceux qui se sont sûrement surtout exprimé, c'est ceux qui n'étaient pas là, quoi ! Ça veut dire qu'il y a peut-être... 180 députés socialistes qui n'étaient pas là en réunion de groupe pour donner leur avis sur la loi travail ! Et de toute façon, on le voit de semaine en semaine, le groupe... comme il ne fonctionne pas comme un groupe, comme il devrait fonctionner, les députés désertent, quoi. »⁷⁵

« Moi, je n'étais pas là, j'étais parti avant la fin. Mais... c'est pas ça, un vote ! Un vote, c'est, on dit "Mardi, il y aura un vote : voilà le texte qui sera soumis au vote". On fait voter par procuration les parlementaires qui ne sont pas là, on ne fait pas voter 80 personnes, à qui on a passé des coups de fil – enfin je veux dire, on n'est pas dans une AG étudiante, quoi ! Et par ailleurs, le comble du comble, c'est que ce qui a été voté ce jour-là, ce n'est pas très légitime, parce que, l'histoire retiendra qu'il y a eu 84 parlementaires qui ont voté pour ce truc en tout et pour tout, puisqu'il y a eu le 49.3. Le seul endroit, c'est salle Victor Hugo, troisième sous-sol, 84 parlementaires qui ont voté une loi qui bouleverse le code du travail ! »⁷⁶

Le déroulement des événements montre combien la possibilité même que le PS ou son groupe parlementaire se prononcent défavorablement sur le projet gouvernemental est écartée par leurs dirigeants : le soutien du groupe va de soi *indépendamment* de toute délibération interne ; la seule consultation n'est organisée que très tardivement – alors que l'examen en séance a commencé la veille – le jour même de l'usage du « 49.3 », dans le but de légitimer une position déjà prise, dans des conditions qui minimisent le risque d'un vote contraire. Il est frappant également de remarquer que, face à un projet très différent de celui prévu initialement,

⁷⁵ Entretien avec Laurence Dumont le 11 mai 2016.

⁷⁶ Entretien avec Jean-Marc Germain le 21 juin 2016.

l'action de la majorité parlementaire consiste à « *limiter les dégâts* », pour reprendre les termes de la présidente des Affaires sociales, faire en sorte que le projet soit le moins éloigné possible de ce que souhaiteraient les députés socialistes.

Ces deux moments clefs – la révision constitutionnelle avortée et la réforme du code du travail adoptée par « 49.3 » – sont développés en raison, encore une fois, de leur caractère d'exemples « extrêmes » de situations où le groupe majoritaire se fait fortement tordre le bras pour adopter – ou laisser adopter – un projet de loi en contradiction avec les rares prises de position de son parti et qui rencontre, *a minima*, une hostilité majeure – voire potentiellement majoritaire – dans le groupe. De tels « cas-limites » aident aussi à éclairer le fonctionnement plus ordinaire de la discipline progouvernementale, qui tient à des dispositions et des représentations intériorisées voire incorporées par les députés, sur lesquelles s'appuient le mode de fonctionnement et de prise de décision du groupe et ses dynamiques internes.

II. Les fondements entremêlés de la discipline progouvernementale

La discipline progouvernementale de la majorité parlementaire est le résultat combiné de plusieurs contraintes politiques et « psychologiques », qui façonnent les représentations que les députés se font de leurs responsabilités et qui contribuent au développement de dispositions à consentir à la domination du pouvoir gouvernant (A), lesquelles sont activées et amplifiées par le fonctionnement collectif du groupe parlementaire, dont les dynamiques internes aboutissent à naturaliser sa subordination comme une évidence indépassable (B).

A. Des motifs variés de consentement à la domination gouvernante

L'acceptation par les députés du groupe majoritaire de la domination exercée par les gouvernants sur le Parlement et la difficulté de défendre une position partisane collective différente voire contraire à la politique gouvernementale, y compris lorsque les conditions politiques et électorales s'y prêteraient, peut reposer sur plusieurs raisons susceptibles de s'entremêler : la discipline progouvernementale peut être un choix fait par intérêt politique (1), par remise de soi (2) ou par une forme d'auto-conviction (3).

1) La rationalité politique de la discipline et l'aversion au risque

La première raison possible pour expliquer que les députés d'une majorité parlementaire décident de ne pas contredire la politique gouvernementale, quand bien même ils seraient en désaccord avec celle-ci et quand bien même elle serait impopulaire, est que, rationnellement, au nom, justement, *des mêmes motivations* idéologiques et électorales qui pourraient les pousser à engager l'épreuve de force, ils estiment que *leur intérêt bien compris* est de rester disciplinés au pouvoir gouvernant ; mettre en minorité le Gouvernement, pour modifier substantiellement ses budgets et ses projets de loi, en allant si nécessaire jusqu'à le censurer, serait, en vérité, une démarche contre-productive.

Vu d'un œil externe, le raisonnement rationnel selon lequel l'intérêt politique des élus de la majorité résiderait quoiqu'il arrive dans la discipline progouvernementale peut sembler, *objectivement*, si ce n'est faux, en tout cas au moins discutable, en ce qu'il repose sur des prémisses incomplètes ou incertaines ; l'important est que la « *rationalité subjective* » des acteurs politiques peut conduire à des choix et des comportements *rationnels à leurs yeux*⁷⁷. En l'occurrence, les députés ont de *bonnes raisons de penser* – même si ces raisons peuvent être discutées – que la remise en cause du pouvoir gouvernant desservirait les intérêts qu'ils souhaiteraient poursuivre, aggraverait davantage leurs perspectives électorales et risquerait de faire triompher une politique plus éloignée encore de leurs préférences idéologiques.

L'élément majeur susceptible de renverser ainsi les intérêts des parlementaires est évidemment le droit discrétionnaire de dissolution du Président de la République : s'il perdait son autorité sur « ses » députés, si « sa » majorité lui faisait défaut et ne soutenait plus ses gouvernements, le chef de l'État pourrait riposter et mettre fin prématurément à leur mandat, pour les « punir » de leur indiscipline envers lui et pour solliciter auprès du corps électoral une nouvelle « majorité présidentielle », plus disciplinée. Les députés de la majorité ont pour cela intérêt, individuellement et collectivement, à contenir leur insatisfaction et à rester aussi disciplinée qu'ils le peuvent au Président.

Il ne faut en effet pas réduire la crainte de la dissolution à un simple « opportunisme » : comme à chaque fois, les préoccupations de carrière et les préoccupations politiques de fond peuvent coexister – à différents degrés selon les élus. Bien sûr, les députés peuvent redouter la dissolution pour le risque de perdre leur poste et tous les bénéfices personnels qu'ils en retirent ; mais par ailleurs, s'ils sont sincèrement convaincus que la politique conduite par le pouvoir

⁷⁷ Sur la notion de rationalité subjective, voir Raymond Boudon, *L'art de se persuader des idées douteuses, fragiles ou fausses*, Paris, Seuil, 1992 [1990], 458 pages.

gouvernant est insatisfaisante, mais que celle que conduirait l'opposition, si elle remportait les élections législatives anticipées, serait *encore pire*, alors l'intérêt général leur commande également de ne pas aller « trop loin ». Même si l'action publique impulsée par le Président leur déplaît et leur semble risquer de les conduire à la défaite électorale, il reste rationnel de ne pas hâter cette défaite et ne pas donner prématurément le pouvoir à leurs adversaires.

La menace d'une dissolution de l'Assemblée qui suivrait la mise en minorité du Gouvernement, voire sa censure, s'appuie évidemment sur le précédent de 1962. Elle n'est pas qu'une menace voilée et implicite : l'hypothèse est clairement évoquée lors de la « fronde ». Elle est brandie publiquement, quoique rétrospectivement, par François Hollande, concernant la seconde déclaration de politique générale de Manuel Valls : en conférence de presse deux jours après, le 18 septembre 2014, le Président affirme que « *s'il n'y avait pas eu la confiance, le peuple aurait été appelé à renouveler l'Assemblée nationale* ». L'épreuve est alors passée, mais l'avertissement vaut pour la moitié de la législature qui reste à exercer. Mais c'est surtout dans les discussions internes que la dissolution est plus souvent évoquée, de façon plus ou moins explicite, par les membres ou les conseillers du Gouvernement en contact avec les élus⁷⁸.

L'argument est particulièrement employé lors des conflits faisant intervenir le « 49.3 » et donc la question de la censure du Gouvernement empêchant l'adoption du texte sur lequel sa responsabilité est engagée : en particulier, au moment des débats de la « loi travail » et de la tentative d'une « motion de censure des gauches », les députés socialistes progouvernementaux présentent la dissolution comme la conséquence logique et mécanique d'un renversement du Gouvernement par l'Assemblée. Lors de la réunion du groupe SER du 17 mai 2016⁷⁹, une semaine après l'adoption en première lecture du projet de loi par « 49.3 », Razzy Hammadi, s'adressant aux signataires de la motion de censure non aboutie, affirme que ceux qui prendraient la responsabilité de faire tomber le Gouvernement ne seraient pas ceux, à savoir les classes populaires, qui auraient à subir les conséquences d'un retour de la droite au pouvoir après la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les tentatives d'établir *l'automaticité* de la dissolution en cas d'adoption d'une motion de censure – constitutionnellement inexacte, la dissolution étant un droit discrétionnaire du

⁷⁸ Laurent Baumel raconte ainsi se l'être entendu dire par le ministre délégué aux Relations avec le Parlement : « *La crainte de la dissolution, le chantage à la dissolution ont été indiscutablement manipulés ou utilisés par une partie des gens qui, dans l'entourage de Valls, notamment, étaient à la manœuvre. Je me souviens que Le Guen l'a utilisé avec moi en me disant "Faites gaffe, le pouvoir est fragile, tout ça peut mal se terminer, et là vous porteriez la responsabilité d'envoyer 200 copains au tapis, dans une législature évidemment perdue"*. » Entretien le 22 mars 2016.

⁷⁹ Observation n°101, réunion en salle Victor Hugo, notes prises sur ordinateur portable depuis la mezzanine des collaborateurs.

Président – s’inscrivent dans les logiques « schellingiennes » que l’on a développées au premier chapitre, visant à faire porter aux « frondeurs » l’entière responsabilité d’une éventuelle escalade du conflit – et le cas échéant de « l’autodestruction » de la majorité socialiste. Elles réactivent en tout cas l’alternative posée à la majorité comme entité collective : soit la discipline progouvernementale, soit la fin prématurée de la législature en cas de renvoi du Gouvernement. Dès lors que le choix est présenté de cette façon, aussi insatisfaisante et impopulaire que puisse être l’action du pouvoir gouvernant, le calcul rationnel des risques et des coûts peut pencher en faveur d’un soutien discipliné.

Lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité sur un texte comme la « loi travail », qui n’emporte peut-être pas la conviction enthousiaste de la majorité parlementaire socialiste mais que ses députés jugent néanmoins sensiblement meilleure ou « moins mauvaise » que ce que ferait la droite au pouvoir, alors faciliter la victoire de cette dernière par une censure qui serait suivie d’une dissolution serait contre-productif. On a vu que cela pouvait contribuer à expliquer le refus des « frondeurs » de voter la motion de censure de l’opposition, mais le même raisonnement peut retenir la majorité parlementaire dans son ensemble d’empêcher l’adoption du texte gouvernemental, si « l’effet pervers » de cette action risque d’être la dissolution et le retour de la droite au pouvoir⁸⁰.

Il ne faut pourtant pas négliger le coût politique que représenterait le pari risqué, pour le Président, de dissoudre l’Assemblée. Certes, contrairement à un chef de gouvernement en régime parlementaire, son propre mandat ne serait pas formellement en jeu⁸¹. Il faut toutefois rappeler les conditions de la dissolution de 1962 : le chef de l’État dispose à ce moment toujours d’un parti majoritaire qui le soutient, mais qui n’a simplement pas de poids suffisant à lui seul ; la dissolution lui permet de demander aux électeurs d’accroître sa « majorité présidentielle », qui devient absolue. La situation serait toutefois très différente si le parti majoritaire *lui-même* contestait les choix du Président, quitte à mettre ses gouvernements en minorité, puisque le chef de l’État aurait alors beaucoup moins de profits à tirer d’élections législatives anticipées.

Dans le cas d’un éclatement de la majorité parlementaire à cause de minorités socialistes « frondeuses », il serait certes *théoriquement* envisageable pour François Hollande de solliciter une nouvelle majorité socialiste débarrassée de ses rebelles – même si les anticipations

⁸⁰ Jean-Marc Germain souligne que la conséquence, en cas d’alternance après des élections législatives anticipées « *c’est que la loi El Khomri revient, version [de l’avant-projet] voire version Sénat [de droite], donc tout cela n’a pas d’efficacité* ». Entretien le 21 juin 2016.

⁸¹ Sauf à établir le principe d’une démission en cas de conflit avec la majorité parlementaire, principe écarté par Valéry Giscard d’Estaing en 1978 et dans la pratique par François Mitterrand en 1986 et 1993 puis Jacques Chirac en 1997 – dans ce dernier cas, après des élections législatives anticipées pourtant provoquées par lui-même.

électorales au cours du mandat penchent plutôt pour une victoire de la droite et une percée de l'extrême-droite. Mais dans le cas où la majorité parlementaire *collectivement* défendrait ses orientations politiques, où le Parti socialiste et son groupe s'opposeraient jusqu'au bout à la déchéance de nationalité ou à l'inversion de la hiérarchie des normes, au besoin en censurant le Gouvernement, le Président Hollande aurait bien peu de bénéfices à attendre d'une dissolution : ses chances d'obtenir une majorité parlementaire alternative et disciplinée à son autorité apparaîtraient pratiquement nulles⁸².

Étant donné que les deux seuls présidents, depuis Charles de Gaulle, à avoir été réélus l'ont été après une cohabitation – que l'un des deux, Jacques Chirac, a d'ailleurs lui-même provoquée par une dissolution – céder le pouvoir à l'opposition jusqu'à la prochaine élection présidentielle pourrait certes constituer une stratégie de long terme. Mais une telle cohabitation ne garantirait pas au Président de regagner son autorité sur son ancienne majorité parlementaire, surtout après avoir préféré la dissoudre plutôt que de coopérer avec elle – en renonçant aux projets qu'elle rejette et le cas échéant en nommant un Gouvernement plus en phase avec elle – et avoir pris la responsabilité de risquer le retour de l'opposition au pouvoir. Une dissolution faite pour « punir » le parti majoritaire pourrait constituer une rupture définitive du Président avec celui-ci, le condamnant à finir son mandat – et peut-être sa carrière – isolé politiquement, sauf à créer une nouvelle dynamique partisane autour de lui⁸³.

En tout état de cause, la dissolution est une arme trop lourde et trop risquée pour être utilisée à la légère par le chef de l'État ; cela n'implique pas pour autant qu'elle n'ait pas de capacité dissuasive. La croyance que la majorité, si elle ne se montrait pas disciplinée au Président, serait nécessairement dissoute par lui, est au moins discutable, érigeant le cas unique de 1962 en « loi » indépassable tout en omettant d'autres paramètres de la situation, mais la rationalité subjective des acteurs politiques peut adhérer à cette croyance. La possibilité d'une sanction de l'indiscipline envers le pouvoir gouvernant *donne des raisons* aux députés de la majorité de considérer que la discipline progouvernementale est dans leur intérêt politique.

Par ailleurs, cette rationalisation de la discipline au Président ne se limite pas à la seule crainte d'un écourtement de la législature mais à celle, plus largement, que le fait d'engager

⁸² *A fortiori*, mettre sa propre démission dans la balance, voire démissionner d'emblée, y compris pour se présenter à sa propre succession, serait extrêmement risqué, en plus d'être contraire aux habitudes institutionnalisées depuis l'abandon de la pratique gaullienne de mise en jeu de la responsabilité présidentielle en cours de mandat.

⁸³ C'est pour ces raisons que Laurent Baumel dit ne pas accorder de crédit à la menace de la dissolution : « *J'ai toujours pensé qu'il n'avait pas intérêt à dissoudre [...] La ficelle serait tellement grosse pour tout le monde qu'en fait, il en payerait le prix aussi, c'est-à-dire que tout le monde l'accuserait d'avoir organisé sa propre défaite, enfin, la défaite de son camp, pour espérer se sauver, lui, donc j'ai toujours pensé qu'il ferait cette analyse-là, et que lui-même n'avait pas envie de dissoudre.* » Entretien le 29 mars 2016, déjà cité.

l'épreuve de force avec les gouvernants provoquerait une crise politique, affaiblissant *collectivement* le camp majoritaire et dont l'opposition bénéficierait aux prochaines élections, qu'elles soient anticipées ou non. Michel Destot le résume en expliquant que les socialistes « *sentaient que plus cela se détériorait, plus leurs chances de réélection – dissolution ou à terme du quinquennat – diminuaient. Donc cela pesait très lourd, c'est évident.* »⁸⁴ La majorité parlementaire serait incitée à ne pas entrer en conflit ouvert avec le pouvoir gouvernant pour ne pas s'affaiblir davantage elle-même et ne pas aggraver ainsi ses perspectives électorales.

Dès lors qu'il y a une fusion politique, et même une identification symbolique de la majorité parlementaire au pouvoir gouvernant aux yeux de l'électorat, le fait pour les députés d'imposer des réorientations substantielles aurait pour conséquence d'affaiblir l'autorité et la crédibilité politiques des dirigeants et, donc, de dégrader plus encore le capital politique *collectif* du parti majoritaire. Faire preuve de la plus grande cohésion possible autour du pouvoir gouvernant serait alors, pour les élus de la majorité, privilégier une *éthique de responsabilité*, se souciant des conséquences concrètes d'une « rébellion » et du risque de favoriser l'opposition voire les extrêmes, à une éthique de conviction qui satisferait sa propre conscience personnelle mais sans égard pour les « effets pervers » engendrés. En bref, accepter un « moindre mal » plutôt que de faire la « politique du pire ».

On a souligné que *l'unité* affichée d'un parti ou d'une coalition était considérée par les acteurs politiques comme une condition de sa capacité à mobiliser les électeurs ; si cette unité englobe les gouvernants exerçant le pouvoir – le Président de la République en tête – alors les députés du parti majoritaire doivent être solidaires de leurs arbitrages, y compris après avoir essayé de les influencer en amont⁸⁵. Même dans l'hypothèse où la majorité parlementaire se montrerait unie pour exiger un changement de cap – supposant d'ailleurs que les progouvernementaux les plus fervents en son sein acceptent de se plier à une position collective « anti-gouvernementale » – cela n'en resterait pas moins une division étalée publiquement entre les « deux branches », législative et exécutive, du parti au pouvoir, qui aurait donc des conséquences dommageables pour lui. Et si le sort politique de la majorité est lié au Président autour duquel elle a été élue, affaiblir son crédit en contredisant ses décisions reviendrait à « scier la branche » sur laquelle la majorité est assise et compromettre ses perspectives.

⁸⁴ Entretien le 20 décembre 2016.

⁸⁵ En entretien déjà cité, Jean-Marc Germain raconte : « *Il y a à peu près 100 à 150 parlementaires qui considèrent qu'on peut avoir des débats, mais qu'après c'est le Gouvernement qui décide. Voilà. [...] Ils disent qu'il ne faut pas qu'on s'affaiblisse collectivement.* »

Quoique rationnel dans sa logique propre, ce raisonnement repose, là encore, sur des implicites non totalement démontrés, notamment l'idée qu'une majorité parlementaire serait inévitablement affaiblie en contredisant le Président de son propre camp, sans pouvoir profiter électoralement de son autonomie et de sa capacité à influencer la politique gouvernementale. Les exemples de régimes parlementaires étrangers montrent qu'un changement de chef gouvernant en cours de législature n'est pas toujours un handicap⁸⁶. Dans le cas singulier du système institutionnel français, cependant, le précédent d'une majorité structurée autour d'un Président élu directement par le peuple, puis contestant son autorité en cours de législature, n'est encore jamais arrivé – si ce n'est la tentative avortée de 1962, dont on a rappelé qu'elle provenait d'une réduction de « la majorité » sur son « noyau dur ».

Dans la mesure où le pouvoir gouvernant peut avoir tout autant à perdre dans un tel conflit avec sa majorité, celle-ci disposerait d'importants moyens de pression dans le rapport de force, y compris en amont de l'élaboration des décisions. La conception de l'intérêt politique bien compris des députés du parti majoritaire à la discipline progouvernementale repose donc sur des croyances particulières concernant les relations institutionnelles entre majorité et pouvoir gouvernant, qui ne sont pas *objectivement* garanties mais néanmoins solidement appuyées sur l'expérience concrète du régime depuis l'établissement du « fait majoritaire ».

En tout état de cause, une majorité qui tiendrait tête à un Président qu'elle a jadis soutenu entraînerait une crise politique de nature inédite et aux conséquences largement imprévisibles : l'aversion à l'incertitude et au risque peut expliquer qu'il apparaisse plus rationnel pour les députés de rester disciplinés, en essayant de peser pour infléchir la politique gouvernementale, mais en se pliant aux choix faits par les gouvernants même si ceux-ci ne les convainquent pas totalement et même s'ils sont contestés dans « l'opinion publique », pour ne pas « rajouter de la crise à la crise » de façon irresponsable, sans tenir compte des risques politiques concrets.

Le raisonnement ne peut tenir que jusqu'à un certain point : plus la politique gouvernementale les mécontente, et surtout plus la défaite électorale leur semble de toute façon probable quoiqu'il arrive, alors plus les députés sont susceptibles de considérer n'avoir plus grand-chose à perdre à tenter d'imposer des réorientations politiques au Président. La force de la discipline progouvernementale est que cette rationalité politique – même reposant sur des éléments imparfaitement rationnels – s'appuie aussi sur d'autres mécanismes de consentement à la domination du pouvoir gouvernant.

⁸⁶ Ainsi le Parti conservateur du Royaume-Uni a remporté une quatrième victoire d'affilé, en 1992 après le remplacement de Margaret Thatcher par John Major, et en 2019 après celui de Theresa May par Boris Johnson.

2) La déférence par sentiment d'incompétence et d'illégitimité

Les élus de la majorité parlementaire peuvent accepter une politique gouvernementale décidée sans eux, en rupture avec les positions de leur parti et mal accueillie dans les sondages et les élections intermédiaires, non pas seulement parce qu'ils calculeraient que leurs intérêts politiques seraient en fait mieux servis en restant disciplinés, mais aussi parce qu'ils délèguent au pouvoir gouvernant la définition et la défense de ces intérêts politiques. S'en remettant au jugement des gouvernants pour prendre les meilleures décisions, les députés peuvent réaliser une forme de « remise de soi », même à contre-cœur, sans avoir besoin d'être convaincus du bien-fondé des choix de leurs dirigeants, mais en étant convaincus en revanche de n'avoir ni la capacité ni la légitimité de les faire à leur place ou de les contester.

On a souligné que la cohésion partisane provenait notamment de l'inégal investissement des députés dans les enjeux idéologiques et les questions techniques et de la répartition des spécialisations du travail législatif, conduisant les élus à se reposer sur les positions collectives ; or, puisque le parti est vidé de ses ressources humaines et techniques dans l'exercice du pouvoir et puisque les moyens sont très déséquilibrés entre le Gouvernement et le Parlement, c'est au pouvoir gouvernant que cela profite dans le cas du parti majoritaire. La forte concentration du capital de compétence, de technicité et d'expertise, encourage les députés de la majorité à accorder une confiance de principe aux chefs gouvernant⁸⁷.

Que la politique gouvernementale ne soit pas l'expression de la volonté parlementaire voire s'écarte des positions du parti majoritaire, qu'elle n'emporte pas l'adhésion convaincue et enthousiaste des députés de la majorité, ne signifie pas pour autant que ceux-ci, à l'inverse, aient des préférences idéologiques et programmatiques bien définies, ni qu'ils en soient assez solidement convaincus pour confronter les gouvernants ; d'où un soutien qui peut très bien n'être que passif, parfois réticent. Un député du groupe majoritaire, y compris lorsqu'il éprouve des réserves ou des doutes, peut considérer que les dirigeants issus de sa famille politique ont les compétences et les informations pour prendre les décisions nécessaires dans l'intérêt du pays – et du parti – et leur reconnaître la légitimité de le faire.

À propos des évolutions de la politique budgétaire et des premières réformes du droit du travail, le conseiller parlementaire SRC/SER aux Affaires sociales explique que, malgré un certain malaise dans le groupe, la très grande majorité de ses membres, sans être très favorables

⁸⁷ De même que la tendance à la remise de soi dans les organisations représentatives est d'autant plus grande que les groupes représentés sont dépourvus de capital culturel, selon Pierre Bourdieu, « La représentation politique » art. cit.

à ces décisions, ne leur sont néanmoins pas non plus farouchement opposés, mais se placent plutôt dans une position apathique, presque fataliste : « [Dès 2013] il y avait une vraie gêne [...]. Sur ces sujets-là – cela s'est reproduit après – il y avait trois types de parlementaires : il y avait les "très contre", notamment l'aile gauche [...], il y avait les "très pour", relativement minoritaires au sein du groupe finalement [...] et après il y a le ventre mou des députés socialistes, ce sont tous ces parlementaires dont on n'entend jamais parler qui, globalement, n'ont pas d'avis ou préfèrent ne pas en avoir. »⁸⁸ Invité à préciser les ordres de grandeur de ces trois catégories, il estime que ce « ventre mou » représente environ les quatre cinquièmes du groupe : « Il y a 80% des parlementaires socialistes qui, globalement, suivent le mouvement ».

Des propos recueillis lors de discussions informelles avec des collaborateurs de députés socialistes corroborent ce constat. À propos de sa députée-employeuse, ayant fréquenté un temps la « fronde » avant de s'en éloigner, une collaboratrice me dit en 2015 : « Elle est un peu mal à l'aise avec tout ça, mais bon, elle ne sait pas trop... Elle se dit que si le Président le fait, c'est qu'il a ses raisons. » Un autre collaborateur, d'un député socialiste non « frondeur », dit de lui, en 2016 : « Je pense qu'il n'a pas une idée très claire de ce qu'il faut faire. Il suit parce que voilà... c'est le Gouvernement. Même si au fond, son petit cœur de gauche n'est pas joyeux. »⁸⁹ La confiance peut être accordée, ou au moins concédée, par les députés, faute de certitudes, dans un système politique fondé, on l'a vu, sur la valorisation de la compétence technique et de l'expertise de la haute fonction publique au détriment de la délibération et des discours idéologiques des parlementaires.

Le pouvoir gouvernant est habilité à définir l'orientation et les modalités de l'action publique parce qu'il est considéré comme étant le seul à avoir la vision d'ensemble et les connaissances requises pour déterminer le champ des possibles selon toutes les contraintes techniques, légales, financières, supranationales, qui s'imposent. Des contraintes qui sont mobilisées face aux députés de la majorité lorsque ceux-ci réclament des infléchissements significatifs des décisions gouvernementales ; un conseiller parlementaire du Premier ministre explique ainsi que l'administration assistant le Gouvernement s'est opposée, au nom d'un ensemble de contraintes techniques, aux revendications faites par les parlementaires socialistes de conditionner et de contrôler les dépenses fiscales en faveur des entreprises :

« Il y a certains amendements que, personnellement, je considérerais comme légitimes, notamment sur les contreparties au CICE. Mais quand j'avais dix techniciens en face de moi qui me disaient "Ce n'est pas possible de le faire" – je n'ai toujours pas réussi à assimiler le

⁸⁸ Entretien avec Antonin Gregorio le 9 juin 2016.

⁸⁹ Propos à chaque fois pris en notes de mémoire après déjeuner ou pause-café.

fait qu'on ne puisse pas le faire. Donc moi-même, je ne pouvais que relayer la position des experts, qui était de dire, quand bien même on voudrait le faire, on ne peut pas le faire, mais je n'y croyais pas en tant que militant moi-même, je pensais que c'était une erreur. [...] Je pense qu'il y a des amendements qui auraient pu, et dû, être écoutés, si on était en mesure de pouvoir les écouter. Des amendements étaient soit infinançables, soit légalement non soutenables en raison d'engagements européens... Il y avait un champ de contraintes, une complexité, que certains parlementaires de bonne foi ne pouvaient connaître, parce qu'il y avait dix personnes qui étaient capables de les avoir en tête. »⁹⁰

Les députés investis dans le travail législatif et le contrôle de l'action publique sont confrontés en permanence à cette asymétrie entre les deux institutions et ont conscience que le poids des « technocrates » limite leur capacité d'influence sur la politique gouvernementale ; tout particulièrement dans les domaines budgétaires et financiers qui implique la puissante administration de « Bercy ». Le député Jean-Louis Gagnaire, par ailleurs membre des « réformateurs » et partisan assumé de la politique de l'offre des gouvernements Valls, insiste sur cette faiblesse des parlementaires :

« Il faut être conscient qu'on n'est pas outillés techniquement et humainement pour contrer la technocratie. Je suis à la commission des Finances : [à Bercy] ils ont une puissance, beaucoup de monde, quand même parmi les mieux formés des hauts-fonctionnaires ; je pense que quelque part ils ont un souverain mépris pour les élus. On n'est pas du tout dans le cas du Congrès américain, où chaque député a au moins une quinzaine de collaborateurs, hyperspécialisés, ils travaillent comme des cabinets d'avocat. Nous, les moyens alloués, c'est au mieux avec un administrateur de l'Assemblée nationale – ils sont tous très bons ! En tout cas ceux avec qui j'ai bossé sont excellents. Mais on ne peut pas rivaliser ! »⁹¹

Dans ce contexte, le travail d'expertise et d'élaboration de propositions que peut malgré tout produire le parti majoritaire lui-même ne pèse pas très lourd, la politique de la Nation étant en quelque sorte une chose trop importante pour être décidée par des élus et des hommes d'appareil à la place des hommes d'État appuyés sur la haute administration. C'est ainsi que le travail de la commission « Budget » du PS, après le congrès de Poitiers, aboutissant à des demandes de réorientations significatives, a été d'autant plus apaisé que ses deux membres les plus progouvernementaux, Christophe Caresche et Dominique Lefebvre, n'ont de toute façon pas accordé beaucoup d'intérêt à cette démarche, secondaire pour eux par rapport à l'élaboration réelle de la politique budgétaire par le pouvoir gouvernant, d'après le témoignage

⁹⁰ Entretien le 19 novembre 2019.

⁹¹ Entretien le 1^{er} juin 2016.

de Laurent Baumel : « *En gros, c'était "nous regardons d'un peu loin toutes ces affaires un peu dérisoires, l'important c'est ce qui se passe dans l'appareil d'État, et de toute façon le Gouvernement fera bien ce qu'il veut."* »⁹²

De la part d'un député, faire face à la machine administrative gouvernementale nécessite des ressources cognitives importantes pour être assez confiant dans la justesse et la pertinence de ses propres positions afin de les défendre, jusqu'à porter la contradiction à des gouvernants appuyés sur une puissante technocratie ; or les parlementaires en sont inégalement dotés, que ce soit en termes de connaissances techniques ou de convictions idéologiques, et le sont différemment selon les secteurs. Là où les débats sur la déchéance de nationalité, malgré les subtilités juridiques, sont plus « simples » et reposent sur des enjeux de « valeurs » touchant aux convictions intimes⁹³, plus que sur des questions « techniques » – ce qui contribue sans doute à expliquer l'ampleur sans égale de la contestation sur ce sujet – la politique budgétaire est perçue comme plus complexe : si les compétences économiques se sont imposées comme essentielles en politique, elles ne sont pas partagées et revendiquées par tous les députés.

On a déjà mentionné que les chefs de file de la « fronde » non issus de « l'aile gauche », étaient dotés de hautes qualifications économiques et scientifiques ; c'est aussi le cas d'autres personnalités non « frondeuses » mais très critiques, comme Karine Berger, polytechnicienne, et Valérie Rabault, ingénieure des Ponts et Chaussées. En revanche, chez une grande partie des députés, on observe au contraire des formes d'auto-disqualification sur les sujets économiques⁹⁴, au point qu'un député membre de la commission des Affaires économiques comme Hervé Pellois déclare en toute transparence : « *Le choix du Gouvernement, je ne suis pas capable de juger à mon niveau si c'est bien ou pas. [...] Je ne suis pas armé.* »⁹⁵

Ce sentiment d'incompétence facilite évidemment l'acceptation « passive » des choix de politique budgétaire du pouvoir gouvernant, quelles que soient les ruptures avec les positions antérieures du groupe ou du parti, comme le relève le collaborateur de la coordination du courant UMA à l'Assemblée, à propos de la réception du CICE dans le groupe : « *Tout le monde n'est pas économiste ! Tu dis "Les entreprises sont en difficulté, donnons-leur de l'argent", tu*

⁹² Entretien le 26 janvier 2016.

⁹³ Dans le même entretien, Laurent Baumel le mentionne : « *Ils attaquent frontalement des choses qui sont matricielles, qui sont fondamentales pour beaucoup de parlementaires, qui renvoient au combat antiraciste, racine même de leur engagement. Donc, on est loin du pacte de responsabilité et des débats un peu compliqués sur l'offre et la demande.* » Ce que confirme Michel Destot en entretien le 20 décembre 2016 à l'Assemblée nationale : « *Telle ou telle mesure économique, sociale, universitaire, et cetera, bon... [...] Ce n'est pas la face de la Terre qui en change, ce n'est pas au tréfond de soi-même qu'on est mis en cause. Là, quand même, on touche à un élément consubstantiel de la Constitution [...], qui était au cœur du cœur, qui était un peu fondamental.* »

⁹⁴ Éléa Pommiers, *La politique économique de François Hollande (2012-2014)*, op. cit., pp. 79-80.

⁹⁵ Cité dans *Ibid.*, p. 80.

penses que ça va peut-être marcher. [...] Si tu es député et un peu tout seul, tu vois des entreprises en difficulté, on leur donne un peu d'argent : tu penses que ça ne peut pas faire de mal. Il y a beaucoup de députés de base qui n'ont pas perçu le CICE comme une politique qui n'était pas en phase avec ce qu'on portait. Ou certains qui ont refusé de le voir ! Qui étaient parfaitement au courant, mais ont pensé que ça irait. »⁹⁶

Ce phénomène s'accorde évidemment avec la division « horizontale » du travail parlementaire que l'on a déjà soulignée comme un facteur de cohésion partisane. Le contrôle de l'action du Gouvernement et les éventuelles critiques et demandes d'infléchissement viennent d'une minorité de députés investis fortement sur un sujet particulier ; pour les autres députés, faute d'une opinion tranchée, la position du pouvoir gouvernant reste le point de convergence le plus naturel. Richard Ferrand souligne ainsi la difficulté d'intéresser assez de collègues à des revendications sur les sujets qu'ils ne maîtrisent pas :

« Je crois que nous sommes une majorité de députés à nous investir fortement, mais sur certains sujets au long cours et ensuite, quand arrive un projet de loi, sur quelques aspects. De sorte que parfois, je vois bien des collègues qui défendent avec passion un amendement sur un sujet dans lequel je ne suis pas très compétent ou très investi, si j'ai la chance de discuter avec ces collègues, je finis par comprendre pourquoi c'est très important et pourquoi ils y sont très investis, mais vous ne pouvez pas percevoir avec profondeur l'ensemble des dispositions pour lesquelles tels collègues s'engagent avec tellement de ferveur et de véhémence. Sur la quantité de textes et la quantité d'articles, vous ne pouvez pas, avec la meilleure volonté du monde, faire partager toujours votre conviction. »⁹⁷

D'autant qu'au-delà des compétences dites « techniques », les députés ne sont par ailleurs pas tous fermement attachés à une orientation idéologique bien définie. Les courants structurés de « l'aile gauche » et, dans une moindre mesure, les autres « clubs parlementaires », s'efforcent de développer une doctrine cohérente et constante, mais une grande partie des élus n'en ont pas nécessairement, en-dehors de quelques grands principes et de valeurs générales, d'où une certaine adaptabilité. En bref, le ralliement aux positions gouvernementales, fut-ce un ralliement « désenchanté », reste la solution la plus simple et la plus directe pour les députés de la majorité, même en cas de contradiction avec les positions formelles du parti, évitant les coûts d'information et de réflexion pour « arbitrer » soi-même. C'est ce qui ressort des propos du collaborateur du groupe aux Affaires sociales :

⁹⁶ Entretien avec Adrien Peschanski le 1^{er} juin 2014.

⁹⁷ Entretien le 25 mai 2016.

« Il y a ce phénomène un peu infernal où ils se disent : "J'aurai moins de nuisances et de difficultés en l'acceptant tacitement, et en votant, en n'en faisant pas un sujet, plutôt qu'en combattant sur des idéaux"... qui, par ailleurs, entre nous, n'habitent pas tous les parlementaires ! Je veux dire, il ne faut pas non plus fantasmer l'idéologie socialiste qui anime tous les parlementaires de notre groupe. [...] Il n'y a pas de nécessité d'avoir des compétences sur tout, il y a la nécessité d'avoir plutôt des gens qui ont une vision, qui ont une opinion. Cela ne veut pas dire qu'il faut savoir tous les acronymes dans tous les domaines [...]. L'expertise, ça s'acquiert, l'opinion et l'idéologie, même si c'est devenu un mot interdit, ça s'est construit bien avant son mandat de législateur. Et ça, on a l'impression parfois que certains n'en ont pas. [...] Ils suivent le wagon, et quand on est dans la majorité c'est plutôt assez simple, parce qu'on s'accroche et on avance. »⁹⁸

Le témoignage de Michel Issindou⁹⁹, député socialiste de 2007 à 2017, offre un exemple très clair d'incertitude facilitant la discipline progouvernementale. L'ancien élu insiste beaucoup sur son éloignement des débats idéologiques et souligne ne pas avoir d'avis tranchés au-delà de quelques grands principes : « Je reste globalement de gauche en raison de quelques valeurs fondamentales que la gauche porte plus loin et bien mieux que la droite. [...] Pour le reste, je revendique plus de doutes que de certitudes »¹⁰⁰. Des doutes qui s'expriment tout particulièrement en matière économique, se traduisant par la recherche d'une forme de pragmatisme et l'acceptation de la politique de l'offre décidée par François Hollande¹⁰¹. En bref, il assume de n'avoir pas de positions à défendre avec assez d'assurance : « Je crois à certaines choses, mais pas suffisamment pour me battre », résume-t-il¹⁰².

Il apparaît qu'une partie des parlementaires de la majorité, quel que soit leur sentiment profond, ne sont en effet pas assez convaincus et pas assez confiants pour « se battre », et que la discipline progouvernementale constitue une solution de repli plus confortable. Mais aussi parfois plus conforme à la conception qu'ils se font de leur propre rôle et à leurs représentations normatives des relations entre pouvoir gouvernant et députés de la majorité : le ralliement à la politique gouvernementale est non seulement plus « facile », il est aussi plus valorisable en soi.

⁹⁸ Entretien avec Antonin Gregorio le 9 juin 2016, déjà cité.

⁹⁹ *Tourment au Palais-Bourbon. Chroniques d'un député socialiste*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019, 175 pages.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 173.

¹⁰¹ « À ce moment-là de l'état du pays, seule l'efficacité de notre politique m'importe. Notre politique économique est-elle de gauche ou de droite ? Je m'en moque ! Je suis convaincu qu'il n'existe aucune certitude en matière économique. » : *Ibid.*, p. 119.

¹⁰² Propos tenus lors de la conférence de présentation de son livre au congrès de l'AFSP à Bordeaux le 3 juillet 2019, à laquelle j'ai assisté et que j'ai prise en notes.

3) Le loyalisme volontaire et la gestion de la dissonance cognitive

Un autre mécanisme d'adhésion à la discipline progouvernementale est plus complexe à mettre à jour et relève de la psychologie sociale : la « loyauté » au pouvoir gouvernant par « volonté de croire », le maintien par le député de ses croyances et de ses espérances même lorsqu'elles sont contrariées par la réalité, au prix d'une dissonance cognitive, au nom d'un intérêt personnel relevant presque du subconscient. En tenant compte, une fois encore, des dispositions acquises par les députés au cours de la trajectoire menant au mandat parlementaire, de cet habitus militant, souvent développé avant d'entrer à l'Assemblée, on peut percevoir que la discipline envers les chefs gouvernants issus de leur parti correspond à l'image qu'ils se font d'eux-mêmes et de l'exercice de leur mandat, d'où un attachement à celle-ci même lorsque les conditions politiques pourraient la remettre en cause.

Quelle que soit la diversité des parcours politiques des députés, que l'on a soulignée, accéder au groupe majoritaire de l'Assemblée nationale reste le plus souvent l'aboutissement d'un combat ayant nécessité de forts investissements personnels ; dont la dernière étape a été, dans le système politique tel qu'il fonctionne depuis 2002, de faire campagne dans la foulée de l'élection présidentielle, en s'engageant derrière le Président élu, pour son projet, pour lui « donner les moyens » de mettre en œuvre sa politique. Bref, le « coût d'entrée » n'est pas négligeable ; dans sa célèbre analyse, Albert Hirschman¹⁰³ explique notamment que le degré de mécontentement nécessaire pour déclencher la protestation voire la défection est d'autant plus élevé que le coût d'entrée dans un groupe l'est également, parce que le membre insatisfait tend à ne reconnaître son erreur que plus difficilement et donc à justifier plus longtemps sa décision à ses propres yeux, dans un phénomène de « loyalisme inconscient ».

Pour un député de la majorité, qui s'est engagé de longue date dans un parti, pour un candidat à la fonction suprême, élu en s'inscrivant dans une « majorité présidentielle », on peut concevoir que rentrer en divergence politique avec le Président de la République, qu'il a fait élire et qui l'a fait élire, peut représenter un coût personnel important – plus ou moins selon les personnes, leurs trajectoires et leurs dispositions acquises au cours de celles-ci. Quelles que soient les raisons de cette divergence – qu'elle vienne d'un malentendu, d'une « trahison » ou des circonstances changeantes – cela revient à admettre de s'être trompé ou d'avoir été trompé ; cela revient à renoncer à l'espérance placée dans l'exercice de ce mandat, celle de la réussite d'une majorité triomphante autour de son chef. Bref, cela implique, d'une certaine façon, de se

¹⁰³ *Défection et prise de parole, op. cit.*

déjuger soi-même ou au moins de dévaloriser ses choix antérieurs, ce qui, comme le montrent les travaux de psychologie sociale, est un processus douloureux, qui se heurte à un besoin communément partagé d'autojustification¹⁰⁴.

En songeant aux travaux de Leon Festinger et son équipe sur des individus confrontés à la réfutation d'une prophétie à laquelle ils croyaient et pour laquelle ils se sont même beaucoup engagés personnellement¹⁰⁵, on peut considérer que les députés socialistes de la XIV^e législature, confrontés à une politique gouvernementale décidée sans eux, n'emportant pas forcément leur conviction enthousiaste, ne semblant pas donner de résultats incontestablement satisfaisants, dont la réception surtout, d'après les « remontées de terrain », les sondages et bien sûr les élections intermédiaires, est négative, sont placés dans une situation de voir leurs croyances initiales, si ce n'est démenties par la réalité, en tout cas fortement ébranlées par elle, c'est-à-dire dans une situation désagréable de « dissonance cognitive »¹⁰⁶. Une dissonance qu'ils peuvent gérer parfois en s'accrochant à leurs croyances, tout en les ajustant, adhérant à un « récit du quinquennat », s'engageant dans la croyance que la stratégie de François Hollande finira par porter ses fruits, contre toute attente, et permettre au PS de l'emporter en 2017.

En définitive, des députés qui ont construit leur identité politique dans leur appartenance à leur parti, dans le soutien à ses dirigeants et particulièrement au chef de l'État, résistent pour cette raison aux incitations idéologiques et électoralistes qui peuvent se présenter de désavouer la politique gouvernementale décidée par le Président ; et plus ils sont engagés dans cette voie, plus il leur devient personnellement difficile de s'en écarter. Comme le résume le collaborateur de la coordination UMA à l'Assemblée nationale : « *Si je suis élu, j'ai toujours défendu le Parti socialiste, je suis élu par le Parti socialiste, je me suis investi dans le Parti socialiste, j'ai voté François Hollande, j'ai fait voter François Hollande... et deux ans plus tard, alors que ma construction politique est très légitimiste, on me demande de renier ça ? Ce n'est pas évident ! [...] La construction politique de tout le monde n'est pas la même.* »¹⁰⁷

Le témoignage d'une ancienne collaboratrice de député SRC/SER, elle-même ancienne militante PS, illustre le profond désagrément que constitue la prise de distance avec l'action des gouvernements socialistes pour les personnes s'étant *investies* en faveur de leur arrivée au pouvoir, ayant consacré du temps et de l'énergie pour l'alternance ; elle explique qu'après avoir

¹⁰⁴ Carol Tavris, Elliot Aronson, *Pourquoi j'ai toujours raison et les autres ont tort*, Paris, Flammarion, 2016 [2007], 415 pages.

¹⁰⁵ Leon Festinger, Henry W. Riecken, Stanley Schachter, *L'échec d'une prophétie. Psychologie sociale d'un groupe de fidèles qui prédisaient la fin du monde*, Paris, Presses universitaires de France, 1993 [1956], 252 pages.

¹⁰⁶ Leon Festinger, *Une théorie de la dissonance cognitive*, Paris, Enrick B., 2017 [1957], 298 pages.

¹⁰⁷ Entretien avec Adrien Peschanski le 1^{er} juin 2014.

soutenu la candidature de François Hollande dès la primaire de 2011, elle a longtemps continué à défendre sa politique, bien qu'elle ne s'y reconnaissait plus : « *Tu vois, j'avais voté Hollande, j'avais cru en Hollande, j'avais fait la campagne de Hollande, donc chaque fois qu'il se passait quelque chose, c'était un peu... "C'est de ma faute !"* »¹⁰⁸. On peut aisément concevoir que cette façon de prendre *personnellement* les contestations à l'égard d'un dirigeant politique pour lequel on a, précisément, donné de sa personne, est plus importante encore pour des élus, dont l'engagement est plus total et plus visible.

Pour un acteur politique ayant donné une partie de sa vie – plus ou moins selon les cas – au militantisme, pour la réussite d'une cause partisane, dont la participation à une majorité parlementaire est une consécration, et qui place des espoirs dans l'action publique menée par les gouvernants socialistes pour transformer la société, le fait que la réalité ne soit pas à la hauteur de ces attentes est une expérience douloureuse. Le témoignage de Laurence Dumont, députée par ailleurs proche de la « fronde », au lendemain de l'usage du « 49.3 » en première lecture pour le projet de « loi travail », illustre cela : « *C'est très difficile, pour moi, cet entretien, parce qu'aujourd'hui, on est dans un tel bouleversement... Je vous dis, moi, je ne suis pas tombée dedans quand j'étais toute petite, mais quand même : trente ans au PS, on se dit, waouh, trente ans, ce n'est pas rien, d'investissement personnel, d'engagement, et cetera... pour en arriver à ce qui s'est passé hier dans l'hémicycle, enfin... c'est assez pathétique.* »¹⁰⁹

Dans son récit de la session parlementaire 2014-2015, Michel Issindou raconte la réception à l'Élysée des commissaires socialistes aux Affaires sociales, le 3 décembre 2015, pour « *une séance de câlinothérapie* » auprès d'abord du conseiller Vincent Feltesse puis du Président lui-même¹¹⁰. L'ancien député raconte avoir pris la parole comme les autres pour exprimer des doutes, notamment sur sa politique économique ; sa réaction aux réponses de François Hollande montre cette disposition à *croire par volonté de croire*, ce loyalisme choisi et valorisé en tant que tel : « *Il nous explique la cohérence de sa politique, de la politique de l'offre, il affirme que ça va marcher, il a vraiment l'air d'y croire. Et alors nous aussi on a envie d'y croire. Si le chef y croit, on va y croire avec le chef, parce qu'on est de bons soldats, et qu'à un moment donné en politique, il faut être de bons soldats.* »¹¹¹ Cette représentation de soi-même comme d'un « bon soldat » supprime les doutes et les incertitudes, et encourage finalement à choisir « d'y croire ».

¹⁰⁸ Entretien en compagnie d'Arthur Delaporte le 15 décembre 2017.

¹⁰⁹ Entretien le 11 mai 2016.

¹¹⁰ *Tourments au Palais-Bourbon, op. cit.*, pp. 57-59.

¹¹¹ Conférence de présentation de son livre à Bordeaux le 3 juillet 2019.

Ce phénomène de *volonté de croire* se révèle d'autant mieux chez les députés ayant perdu cette volonté, les élus qui, contrairement à la plupart des membres de « l'aile gauche », ont commencé la première partie de la législature en agissant de façon très disciplinée, votant les décisions dont ils deviennent ultérieurement très critiques – notamment l'adoption du CICE ou la ratification du TSCG – avant de s'engager dans la « fronde », passant de la loyauté à la protestation voire à la défection. Les transformations personnelles de cette nature sont utiles pour mettre à jour rétrospectivement certains mécanismes de pensée ; Laurent Baumel raconte par exemple avoir commencé la législature en voulant « jouer le jeu », par exemple en étant responsable du groupe SRC pour le projet de loi de régulation bancaire en 2013 et en appelant alors à voter avec discipline les ultimes arbitrages gouvernementaux, malgré ses insatisfactions, avant qu'une somme d'expériences – dont les élections municipales de mars 2014 – n'entraîne un long processus de changement de paradigme de sa part :

« C'est une période de mon expérience parlementaire où j'avais décidé de jouer le jeu. Moi, je ne suis pas arrivé à l'Assemblée en me disant "Je vais être un frondeur". Je suis arrivé à l'Assemblée en me disant : "Je suis d'accord avec la campagne qu'a faite Hollande, j'ai des préoccupations spécifiques" [...] mais mon idée était d'être un aiguillon, dans une majorité qui allait vivre, qui allait avoir des débats sur son agenda, mais dans un souci de faire avancer le Président. [...] On n'en est pas sorti en dix secondes ! Ça a pris quelques semaines. Pour vraiment se représenter ce qu'on était en train de faire et l'assumer. »¹¹²

Le phénomène est particulièrement flagrant de la part de Philippe Noguès, qui est allé jusqu'à non seulement « fronder » mais également quitter le PS en 2015, mais dont le premier vote dissident n'advient qu'en 2014 avec son abstention lors du premier « vote de confiance » à Manuel Valls. On observe que même chez ce député, entré assez tardivement en politique et dont l'attachement au parti n'est pas aussi important que pour d'autres, cette « envie d'y croire » a joué un grand rôle dans son comportement discipliné dans un premier temps, le conduisant à des votes qu'il dit ensuite regretter, notamment la ratification du pacte budgétaire européen dès l'automne 2012 :

« J'ai regretté amèrement. Tout à fait au début... J'ai sans doute été naïf, je pensais qu'on allait passer par une étape, que sans doute la situation était plus difficile que prévu, mais qu'on allait changer les choses, que les choses allaient évoluer [...]. C'est vrai que là où j'ai été naïf et je le dis encore aujourd'hui, c'est sur le TSCG, c'est sûr, j'aurais dû le voir à ce moment-là, et je ne l'ai pas vu... Et puis je voulais peut-être y croire, je voulais peut-être y

¹¹² Entretien le 26 janvier.

croire encore, parce que ce n'est pas possible, quand on vient d'être élu comme moi, j'ai été élu en 2012, c'était un rêve d'être député, c'était extraordinaire et... Voilà, je voulais croire encore, les deux premières années, je voulais croire encore que ça allait changer, qu'il allait se passer quelque chose. Même si au fond de moi, le doute montait de plus en plus fort. »¹¹³

On peut aisément concevoir les conditions qui peuvent conduire un député à réagir à la « dissonance cognitive » en abandonnant ce loyalisme volontaire : dans le cas de Philippe Noguès, son moindre attachement « familial » au PS¹¹⁴ abaisse fortement le coût personnel de la protestation et même de la défection, plus encore que pour d'autres « frondeurs » restés au groupe et au parti, comme il le relève : « *C'est peut-être pour ça que je suis le seul à être parti. [...] C'est peut-être parce que je suis arrivé au PS en 2006 à 51 ans, tardivement. Eux ont commencé les trois quarts du temps dans les organisations de jeunesse du Parti socialiste, c'est leur famille. Moi ce n'est pas ma famille.* »¹¹⁵

Dans d'autres cas, des dispositions alternatives, entrant en concurrence, voire en contradiction avec l'identité de député socialiste, peuvent construire un habitus davantage clivé et rendre la dissonance cognitive particulièrement éprouvante, encourageant par conséquent la prise de distance avec sa famille politique. C'est le cas lorsqu'un investissement intellectuel dans les questions doctrinales et les débats de politiques publiques entre trop en contradiction avec le contenu de la politique gouvernementale, comme le revendique Pierre-Alain Muet, mettant en avant son identité d'économiste devant son identité de militant socialiste : « *Je ne voterai jamais des textes qui sont la négation de ce que je crois comme économiste, parce que pour moi, le professeur d'économie est plus important que le député, dans mes choix.* »¹¹⁶

De la même manière, les membres des courants les plus structurés de « l'aile gauche » ont accès à un « récit alternatif » et à une autre forme de fidélité à eux-mêmes, facilitant la transgression de la discipline progouvernementale comme de la discipline partisane, tandis que

¹¹³ Entretien le 24 mai 2016.

¹¹⁴ Rappelons qu'il entre en politique la cinquantaine passée en 2006 après une carrière dans le privé ; ses seuls mandats sont ceux de maire-adjoint d'une commune de 7 000 habitants (2008-2012) et député (2012-2017).

¹¹⁵ Même entretien. L'attachement à la « famille » est bien sûr aussi avancé comme une explication du comportement des « légitimistes » : « *Je pense qu'il y a une grande majorité qui sont convaincus par les explications qu'on leur donne et qui ont sans doute envie d'être convaincus, qui ont été élus... C'est plus la famille, c'est plus l'appareil... C'est plus facile aussi, on est plus à l'aise, finalement, continuons à défendre cette position jusqu'au bout, c'est plus confortable.* »

¹¹⁶ Entretien le 15 juin 2016. Dans ce même entretien, le député insiste sur son besoin de rester cohérent avec lui-même et les enseignements qu'il a prodigués toute sa carrière dans ses cours et dans ses livres ; il compare même sa situation avec celle de Christian Eckert, ayant accepté d'entrer au Gouvernement Valls comme secrétaire d'État au Budget, pour expliquer que la contradiction personnelle est moins coûteuse à ce dernier en raison de la nature de ses enseignements : « *Je peux comprendre Christian Eckert, il enseignait les mathématiques. Je lui ai dit d'ailleurs [...] "Toi, cela ne remet pas en cause les enseignements que tu as faits pendant des années. Tes équations restent toujours vraies !" Moi, c'est remettre complètement en cause ce que j'ai enseigné. C'est un non-sens, ce n'est pas possible.* »

les députés ayant construit leur identité politique dans la « majorité réformatrice » du PS sont plus enclins au maintien du loyalisme¹¹⁷. Le collaborateur des députés UMA affirme ainsi que ces derniers entretiennent une plus grande distance vis-à-vis du parti : « *J'ai l'impression qu'on considère le Parti socialiste comme un outil, un outil de qualité, qui a une histoire, qui fait qu'on ne peut pas le lâcher.* »¹¹⁸

Pour d'autres députés, la gestion de la dissonance cognitive peut conduire à l'inverse à renforcer l'attachement à la « croyance », en se réfugiant dans l'espoir d'un succès à venir de la politique de François Hollande qui permettrait de justifier toutes les décisions prises de rester discipliné et récompenserait la loyauté des « bons soldats ». Le fait de se focaliser sur certains aspects de la politique gouvernementale avec lesquels on se sent plus en phase aide aussi à surmonter la dissonance ; de même que la valorisation des amendements et compromis obtenus par les députés socialistes aux décisions gouvernementales, justifiant la discipline par la démarche de « faire bouger les lignes » *en interne*, tout en restant loyal ; et enfin, bien sûr, la comparaison avec l'opposition de droite, qui redonne l'assurance d'agir dans l'intérêt général selon ses convictions, contre un adversaire dangereux prêt à les combattre.

Il n'est pas surprenant que ce soit sur ces éléments qu'appuient les dirigeants socialistes pour mobiliser leurs troupes et réactiver la *fierté* de l'identité socialiste. C'est le cas par exemple de Manuel Valls, lors de la réunion du groupe SER la semaine suivant la première utilisation du « 49.3 » sur la « loi travail », lorsqu'il déclare : « *Je demande qu'il y ait une fierté de ce que l'on fait. Parce que la confrontation face à la droite est venue, et je ne veux pas que certains d'entre vous efface notre bilan. Ceux qui critiquent la loi travail, j'aimerais au moins qu'ils aient l'honnêteté intellectuelle d'évoquer le reste : le RSA, la garantie jeunesse, l'Éducation nationale, ce que nous allons faire sur l'égalité [...] jamais vous ne le faites ! [...] Je demande aux autres d'avoir la fierté de ce que nous sommes et de ce que nous faisons, parce que je pense que ce pays a plus que jamais besoin de la gauche.* »¹¹⁹ Se focaliser sur les motifs de fierté face à l'adversaire politique réactive le loyalisme et aide à surmonter les éléments de dissonance.

¹¹⁷ Ce que relève d'ailleurs Laurent Baumel dans *Quand le Parlement s'éveillera*, *op. cit.*, p. 17 : « *Se dissocier de la majorité de ses pairs est par ailleurs un choix difficile pour celles et ceux qui, comme moi, ont évolué depuis de nombreuses années au cœur du Parti socialiste et non dans les minorités "de gauche" plus accoutumées à assumer leurs divergences dans les votes.* »

¹¹⁸ Entretien le 1^{er} juin 2014, déjà cité. Une attitude qu'il différencie de celle des députés indéfectiblement attachés au PS : « *Si tu vas au-delà, tu considères que, "Éternellement je suis socialiste, dans mon identité je suis socialiste et par essence je suis socialiste, peu importe ce que va faire le Parti socialiste, peu importe ce que vont faire les socialistes au pouvoir : je suivrai". Et dans ce cas-là, tu peux te prendre une gifle par un électeur qui te dis en pleurant que tu l'as trahi, tu auras quand même du mal à passer au-dessus de ta construction politique. Je peux comprendre ce rapport au parti.* »

¹¹⁹ Observation n°101, déjà mentionnée.

B/ Un fonctionnement de groupe propice à la subordination

Les motivations et les dispositions favorables à la discipline progouvernementale sont entretenues et amplifiées par le fonctionnement du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale : ses processus de décision reposent sur un consensus préalable et une présomption de soutien au pouvoir gouvernant qu'il est coûteux de remettre en cause (1), d'autant plus que les clivages internes sont fermement établis et se durcissent lors des conflits (2). Tous ces mécanismes aboutissent à une naturalisation de la discipline progouvernementale, laquelle apparaît comme une évidence intériorisée par les parlementaires de la majorité (3).

1) La délibération collective corsetée par la présomption de soutien

Interroger la discipline progouvernementale de la majorité parlementaire implique d'analyser les processus de décision interne au groupe majoritaire, c'est-à-dire comment sont fixées les positions collectives favorables au pouvoir gouvernant. Le point fondamental en la matière est que la position progouvernementale est posée comme un *postulat* par la direction, favorisant un soutien « passif » de la part de ses membres, renforçant d'autant plus les réactions disciplinées de prudence face au risque de crise, de remise de soi ou de loyalisme volontaire. Dès lors qu'il est *implicitement* entendu que la position du groupe est de soutenir les décisions des gouvernants, s'écarter de ce point de convergence, même en interne, pour essayer de le faire évoluer, devient d'autant plus coûteux¹²⁰ ; les expressions distinctes voire critiques de la politique gouvernementale sont par principe considérées comme des contestations marginales, sources de divisions et de désordre.

À droite, on l'a vu, les votes en interne sont explicitement évités, pour éviter de « figer » les clivages et privilégier la recherche d'une position de compromis susceptible de rassembler le plus grand nombre ; une pratique qui s'explique d'autant plus en raison du principe de liberté individuelle de vote des élus. Dans le cas du groupe socialiste en revanche, où la règle statutaire est celle de l'unité et de la discipline, la possibilité de votes internes pour trancher les désaccords – du moins lorsqu'ils ne sont pas déjà arbitrés par le parti lui-même – est prévue par les règles partisans. Plus généralement, dès lors que la position du groupe doit s'imposer à ses membres comme une *consigne* de vote, cette position est censée être une construction collective,

¹²⁰ Ce qui rappelle la définition de Michel Dobry du « consensus » comme d'une position dont il est coûteux de s'éloigner ou de ne pas tenir compte : « Le jeu du consensus », art. cit.

légitimée par la délibération démocratique interne, que ce soit dans les instances du parti ou, au besoin, dans le groupe parlementaire.

Or, contrairement à ce que laisseraient penser les règles internes du PS et de son groupe, les prises de position de ce dernier n'obéissent pas à un processus formalisé, se concluant si nécessaire par un vote de l'ensemble de ses membres, après des discussions libres et éclairées. La plupart du temps, les positions collectives sont simplement « actées » du simple fait d'avoir été énoncées par le président de groupe, notamment en réunions plénières, sans nécessairement tenir compte des expressions formelles du Parti socialiste – dont on a largement vu qu'elles pesaient très peu en réalité sur la vie du groupe parlementaire – ni même des interventions successives des députés dans lesdites réunions et des désaccords qui s'y sont manifestés.

Davantage que sur un idéal de délibération pluraliste, le processus de prise de décision du groupe socialiste majoritaire repose sur une *présomption de soutien* au pouvoir gouvernant. La gestion des débats internes par la direction du groupe ne vise pas à faire émerger une décision collective, qui soit le reflet de la volonté du plus grand nombre de ses membres, ou même d'une majorité simple, mais à *légitimer* la position progouvernementale. Les délibérations internes, avec les éventuels arbitrages par votes des élus, sont « manœuvrées » afin d'aboutir à cette conclusion inévitable. Ce fonctionnement, déjà souligné en 1991 par Jean-Michel Belorgey¹²¹, député socialiste de 1981 à 1993, caractérise la présidence de Bruno Le Roux.

Le déroulement des débats menant à l'adoption de l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution ou de la « loi travail » met bien en évidence cette présomption de soutien implicite et la maîtrise du processus interne par le président pour éviter le risque de remise en cause de ce soutien. Si la présomption de soutien apparaît flagrante dans ces deux « cas-limites », elle est d'autant plus aisément appliquée de façon plus routinière. En bref, on ne peut comprendre le groupe socialiste comme un espace autonome d'élaboration d'une position collective à l'issue d'une délibération interne. Le point de départ intériorisé par chacun, le postulat implicite – et qui peut nécessiter d'être explicité, dans les situations exceptionnelles où il est remis en cause – est que la position du pouvoir gouvernant est celle du groupe socialiste,

¹²¹ *Le Parlement à refaire, op. cit.*, pp. 77-78 : « Il faut bien voir que, quelque formalisme que prétendent établir les statuts des groupes [...] ce formalisme n'a jamais résisté au feu de l'action et des passions. C'est ainsi qu'on ne vote jamais, en fin de compte, par appel nominal ; que les cas sont nombreux où l'on s'abstient de voter, non parce que l'unanimité ou la quasi-unanimité des membres du groupe est évidente, mais précisément parce que le sens du vote peut, on le sent bien, faire problème, et qu'il paraît dès lors plus sage aux responsables de renvoyer la question à une autre structure de décision [...] ou à une autre réunion de groupe où l'on espère que les rapports de forces seront différents, quitte si ce n'est pas le cas à procéder à un nouveau transfert du lieu de décision. On peut aussi faire revoter après avoir laissé sortir, convaincus que la question était tranchée, les mauvais votants, ou après avoir jeté, dans ce débat, une carte maîtresse qu'on n'avait jusqu'à présent pas jugé utile de sortir (premier secrétaire, ministre, Premier ministre). [...] Les chefs savent, en général, où ils veulent en venir, ce que le groupe doit penser, et comment l'amener là où il faut. »

qu'elle est *présumée* majoritaire, par principe, dans le groupe, quitte à s'en remettre aux « calculs » faits par le président du groupe lui-même, dont la connaissance des positions des uns et des autres le dispenserait de vérifier cette majorité.

En témoigne les propos de Christophe Sirugue, qui se déclare très attaché au respect des règles collectives mais se montre aussi très critique du fonctionnement du groupe : « *Je pense que le fait que le groupe majoritaire n'acte pas ses positions – c'est-à-dire ne tranche pas, par un vote, de ses positions – du coup, affaiblit, un peu, sa position vis-à-vis du Gouvernement.* » Le député souligne que le président de groupe se contente le plus souvent d'affirmer qu'une position est majoritaire parmi les députés membres, sans le vérifier ou le démontrer : « *Ce n'est pas la première fois que, quand on a un débat, y compris avec Bruno Le Roux, je lui dis : "Mais... T'es sûr qu'on ne serait pas majoritaires ?" Quand je défends une position qui n'est pas la sienne – et il me répond : "Oui, oui, j'ai fait mes calculs". [Moue dubitative] En fait, il n'en sait rien ! Mais il part du principe que la position est majoritaire dans le groupe, mais sauf qu'on ne l'acte jamais.* »¹²² Sa collègue Catherine Beaubatie, l'une des plus disciplinées du groupe socialiste pendant la législature, témoigne aussi de la rareté des votes en groupe :

« *Ah non mais ça – jamais ça ne s'est fait. Jamais ! [Elle réfléchit] Je suis en train de chercher – je crois que j'ai voté une fois, en groupe... je ne me souviens plus du texte, mais c'est tout à fait au début. [Bref silence] Non. Non, je n'ai pas de souvenir. Alors, j'en sèche quelques-unes, hein [sourire], des réunions du mardi, mais pas beaucoup... Je n'ai pas de souvenir. [...]* [Elle s'adresse à son collaborateur qui vient de s'installer à son bureau.] *Toi, tu n'étais pas encore là, mais... est-ce que tu te souviens du seul texte sur lequel on nous a fait lever la main en groupe socialiste ? À l'issue du groupe socialiste, on a dit que cet après-midi, il y a un vote solennel, le groupe doit se positionner, et c'est arrivé une fois, je ne me souviens plus sur quel texte. [Il fait signe de ne pas se souvenir.] Mais jamais on ne fait ça. Jamais.* »¹²³

Ayant participé à la protestation de quelques députés socialistes contre la suppression de la « demi-part des veuves » dans le premier projet de loi de finances de la législature à l'automne 2012, Richard Ferrand affirme que la position du groupe, quelles que soient les discussions, a été décidée unilatéralement par la direction : « *On en a parlé au groupe, et pas qu'un peu, on avait même saisi le président Bartolone, je m'en souviens, sur cette affaire... [...]* *Ça a été tranché par le fait que le président du groupe a dit : "Il faut soutenir le Gouvernement sur cet aspect" ».* Le phénomène se vérifie lors de l'adoption du CICE dans la même loi budgétaire : le président énonce la position du groupe socialiste – de soutien au Gouvernement

¹²² Entretien le 22 mars 2016.

¹²³ Entretien le 5 avril 2016.

– sans tenir particulièrement compte des échanges en réunion, ni encore moins trancher les clivages par une consultation interne :

« C'est là qu'il y a un déficit. Le Président de la République [...] a réfléchi à ce CICE, et cetera... Je me souviens que Bruno Le Roux était avec moi – pourtant, ce n'est pas fréquent ! Mais je me souviens qu'il était avec moi à la buvette. Il a dû, à 22 heures, se rendre à Matignon et voilà, le CICE était né ! Et ensuite, on nous a expliqué que c'était comme ça. Et je vous rappelle quand même que le CICE, c'est un amendement ! [...] Des voix se sont élevées, et puis à ce moment-là, si vous voulez, dans le groupe, des inscrits disent – vingt, trente – chacun dit son petit mot, le président dit "Merci, cher collègue, la parole est à Dudule", Dudule dit ceci, ensuite il y a l'autre qui dit "Oui mais ils ont tort de penser que" – donc il y a un débat ! Et puis à la fin on dit "Bien, donc on va adopter ça." Voilà. Donc, si vous voulez, c'est la démocratie version "cause toujours" [sourire]. Voilà. »¹²⁴

Les discussions internes au groupe socialiste majoritaire sont encadrées par ce *consensus préalable* de soutien aux décisions majeures des gouvernants. Outre les témoignages convergents des députés, mes propres observations, portant sur environ 70 réunions plénières des députés SRC/SER entre 2013 et 2017, le confirment : le déroulement habituel consiste en ce que Bruno Le Roux énonce comme un fait acquis que le groupe soutiendra tel projet de loi ou tel amendement ministériel, sans nécessairement que la réunion ait permis d'établir l'approbation d'une majorité des élus, considérant que, *par défaut*, la position du Gouvernement est celle du groupe, sauf à devoir faire la démonstration du contraire.

Une manifestation exemplaire de cette présomption de soutien par défaut est donnée lors de la réunion plénière du groupe SRC le 2 juillet 2013¹²⁵ à propos du projet de loi organique interdisant le cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale, alors bientôt examiné en séance plénière. La semaine précédente, lors de l'examen en commission des Lois, un amendement déposé sans l'accord du groupe par une trentaine de député SRC, interdisant le cumul dans le temps au-delà de trois mandats parlementaires consécutifs, a été adopté « accidentellement », contre l'avis du rapporteur socialiste Christophe Borgel et en l'absence du ministre de l'Intérieur Manuel Valls, par une coalition entre plusieurs parlementaires socialistes et d'autres groupes de gauche. Désormais intégrée au projet de loi sous la forme d'un article additionnel, la disposition est discutée lors de la réunion de groupe.

Après que le rapporteur et la responsable du groupe pour le texte, Laurence Dumont, ont exprimé leur désaccord, le débat qui semblait s'engager tourne court rapidement, car le

¹²⁴ Entretien le 25 mai 2016.

¹²⁵ Observation n°41, en salle Victor Hugo, notes prises sur ordinateur portable depuis la mezzanine.

président Bruno Le Roux annonce « *un point nouveau* » de la situation : le fait que le Gouvernement a déposé un amendement de suppression de l'article additionnel en vue de l'examen en séance plénière. À ses yeux, ce dépôt change l'enjeu qui devient alors pratiquement une question de confiance : « *La question est : soutenons-nous le Gouvernement ou non ?* ».

Bien que Philippe Baumel, également cosignataire de l'amendement, intervienne alors pour souhaiter que le vote de la commission soit assumé, Bruno Le Roux explique que sa proposition est de respecter l'équilibre initial du texte et de soutenir l'amendement de suppression déposé par le Gouvernement : il acte alors immédiatement cette position, puis s'apprête à poursuivre l'ordre du jour. Barbara Romagnan se lève et prend la parole pour faire remarquer qu'aucun débat ni aucun vote n'a eu lieu : le président lui répond que personne n'a objecté lorsqu'il a énoncé cette position, qu'elle lui semblait donc adoptée, mais consent néanmoins à poser la question suivante : « *Y en a-t-il qui s'opposent à ce que l'on soutienne le Gouvernement ?* ». Estimant que les mains levées sont minoritaires, il confirme le soutien du groupe à l'amendement gouvernemental de suppression.

À l'inverse, lorsqu'une majorité semble se dégager en faveur d'une position non voulue par le président de groupe et par les gouvernants, elle peut être ultérieurement contournée ou ignorée. Lors des débats parlementaires sur le projet de loi relatif à « la refondation de l'école » en février 2013, le député Michel Ménard prévoit de déposer en commission un amendement abrogeant une disposition législative introduite en 2004 et renforcée en 2009, imposant aux communes de résidence de financer la scolarisation des enfants dans une école privée d'une autre commune. Devant la réticence du rapporteur et responsable des « com' soc' » aux Affaires culturelles et de l'éducation, Yves Durand, l'amendement proposé est soumis au groupe lors de sa réunion plénière du 26 février 2013¹²⁶, présidée, en l'absence de Bruno Le Roux, par l'un des vice-présidents, Philippe Martin – ce qui n'est pas anodin dans le déroulement du débat.

Le rapporteur explique être favorable sur le fond, mais craindre que le moment soit mal choisi et redouter d'ajouter des difficultés au projet de loi en rouvrant la « guerre scolaire ». Après la défense de l'amendement par Michel Ménard, les sept intervenants prenant la parole, issus de différentes « sensibilités » du groupe, de « l'aile gauche » comme de proches de Manuel Valls, s'expriment sans exception et avec enthousiasme en sa faveur, particulièrement Jean Glavany, considérant qu'il n'y aura pas d'autre meilleur moment pour cette réforme. Le président par intérim Philippe Martin constate, avec un plaisir non dissimulé, l'unanimité du groupe, en-dehors de la prudence du rapporteur, et proclame que telle est la position collective.

¹²⁶ Observation n°7, en salle Victor Hugo, notes prises sur ordinateur portable depuis la mezzanine.

Pourtant, l'amendement n'est jamais déposé, ni en commission ni en séance plénière ; son initiateur Michel Ménard et ses cosignataires le retirent après les demandes insistantes du Gouvernement, fermement décidé à ne pas ouvrir cette controverse, appuyé par Bruno Le Roux et Yves Durand. Le sujet est soulevé lors de la réunion plénière suivante, deux semaines plus tard le 12 mars 2013¹²⁷ ; le président de groupe affirme que la question sera traitée ultérieurement et Michel Ménard, visiblement amer, remercie ses collègues ayant soutenu l'amendement et dit espérer pouvoir y revenir un moment plus opportun. Bien que Jean Glavany prenne la parole pour dire avoir « *mal vécu cet épisode des relations entre le groupe et le Gouvernement* » et rappeler que l'amendement avait été approuvé « *à une écrasante majorité* », le débat est alors clos, et n'est plus jamais ouvert de la législature.

Une remarque similaire peut être faite à propos de l'amendement « Ayrault-Muet » au projet de loi de finances pour 2016 visant à une réduction dégressive de la CSG : bien qu'il soit déposé avec la signature de 160 députés du groupe SRC, soit une majorité absolue des 287 membres qu'il compte alors, il ne reçoit pas la signature collective ni le soutien officiel de la direction du groupe ; en entretien, Bruno Le Roux me confirme que « *ce n'était pas la position du groupe* »¹²⁸. Ce qui conduit Laurent Baumel à dénoncer « *l'incapacité des dirigeants du groupe socialiste à avoir un minimum de régulation honnête* », puisque les modalités de prise de décision sont orientées pour bénéficier au pouvoir gouvernant :

« *C'est-à-dire que quand vous avez, effectivement, un amendement qui est signé par une majorité du groupe, ça devrait être la position du groupe. Alors là, les masques sont tombés, c'est-à-dire qu'il ne peut pas y avoir, dans la tête de Bruno Le Roux, une position du groupe qui ne soit pas la position du Président de la République. Et du Premier ministre. [...] Donc, à la limite, je pourrais presque forcer le trait en disant que si 99% du groupe était contre une position de François Hollande, Bruno Le Roux la défendrait quand même. Ça n'existe pas, l'idée d'une position du groupe qui soit différente de l'exécutif, en tout cas ça n'existe pas dans leur tête.* »¹²⁹

La présomption de soutien à la politique gouvernementale, soutien postulé, implicite, qui dispense, sauf demande contraire explicitement formulée, de vérifier que cette position est majoritaire dans le groupe, ne peut que renforcer la « passivité » de députés ayant des réserves ou des désaccords, mais néanmoins soucieux de ne pas diviser et de rester « loyaux » ou encore

¹²⁷ Observation n°8, en salle Victor Hugo, *idem*.

¹²⁸ Entretien en compagnie d'Antoine Guéneau le 7 avril 2016 ; le président du groupe conteste que l'amendement ait été signé par une majorité absolue de députés socialistes, ce qui est pourtant factuellement exact.

¹²⁹ Entretien le 26 janvier 2016.

pas assez confiants en leurs opinions pour se battre pour elles. Quand bien même il y aurait une « majorité silencieuse » favorable à une réorientation politique, celle-ci a des chances de rester *effectivement* silencieuse et de se croire minoritaire, puisque les membres du groupe qui défendraient une autre position sont d'emblée étiquetés comme des contestataires minoritaires, sauf à se battre longuement et activement pour prouver le contraire – sans même la certitude qu'une décision qui déplaise au pouvoir gouvernant ne soit pas renversée. Et les personnes habituées à se considérer dans le cœur de la majorité peuvent n'être pas disposées à endosser ce rôle et ne pas vouloir être assimilées aux habituels minoritaires.

2) Le durcissement des clivages internes et le réflexe « anti-frondeur »

La présomption de soutien par défaut est d'autant plus efficace qu'elle s'appuie sur les dynamiques de clivages et de démarcation entre les « factions » internes. Un point essentiel des analyses de la dissonance cognitive est que le maintien d'une croyance mise à l'épreuve est aussi un produit collectif : le fait pour le « croyant » de s'inscrire dans un groupe de « croyants » donne un soutien social à sa position. Le maintien du loyalisme à l'égard du pouvoir gouvernant est aussi un effet de groupe ; dans un premier temps, la « fronde » fragilise les repères habituels structurant les positionnements dans le groupe socialiste, mais une fois que ses contours sont stabilisés et solidifiés, une fois que les nouvelles lignes de fractures installées sont assimilées, elles deviennent plus difficiles à franchir : les « légitimistes » se construisent aussi par rejet et par ressentiment envers les « frondeurs ».

On l'a déjà souligné : le groupe majoritaire constitue un espace de positions routinisées et donc relativement prévisibles, facilitant calculs et anticipations, avec des factions internes dont les prises de position et les potentiels votes dissidents sont prévus – et en temps normal largement tolérés. Que les députés socialistes puissent être « étiquetés », comme appartenant à tel courant ou étant proches de telle personnalité, donne des indications permettant à chacun de se positionner en fonction de la manière dont il se définit, des signaux qui contribuent à la décision en constituant une économie de réflexion.

Le fait que les prises de positions puissent dépendre moins de leur contenu intrinsèque que des étiquettes des uns et des autres facilite le postulat progouvernemental, avec une forme de paradoxe d'action collective¹³⁰ : quand bien même il y aurait une potentielle majorité d'élus qui trouveraient intérêt à une réorientation substantielle de la politique du pouvoir gouvernant,

¹³⁰ Pour s'inspirer évidemment de Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, *op. cit.*

chaque élu, pris individuellement, peut estimer ne pas avoir intérêt à se manifester en ce sens s'il pense cette position minoritaire et ne veut pas prendre le risque de se ranger aux côtés des « marginaux » du groupe, de sorte que même ce qui pourrait devenir une volonté majoritaire n'émerge pas, faute d'être organisée pour cela. Et le phénomène est d'autant plus vrai que se produit un durcissement des clivages après le début de la « fronde ».

Le premier chapitre a longuement démontré combien les logiques internes de factions ont pesé sur les phénomènes d'alignements séquentiels lors du déclenchement de la « fronde », certains députés comme Laurent Baumel, Jean-Marc Germain ou Christian Paul ne pouvant envisager de « fronder » que si d'autres députés « comme eux », et non pas seulement identifiés comme de « l'aile gauche », le faisaient également. Le fait que la contestation s'élargisse à cette occasion à des chefs de sensibilité jusqu'alors intégrés au cœur de la majorité, ou encore à des députés « de base » jusqu'alors disciplinés, ébranle fortement les repères traditionnels dans un premier temps, créant une période d'incertitude quant aux contours potentiels de la « fronde », une sorte de « fluidification » de la conjoncture politique¹³¹ du groupe majoritaire.

Néanmoins, une fois passée cette période de « flottement », s'ensuit une progressive stabilisation des nouvelles lignes de front dans le groupe, la constitution de nouveaux repères et de nouveaux « étiquetages » des uns et des autres. L'entrée dans la contestation apparaît comme l'entrée dans une carrière déviante¹³², la première transgression facilitant les suivantes¹³³ et donnant lieu à stigmatisation – celle de « frondeur ». Dès lors, pour les députés n'ayant pas rejoint ou s'étant rapidement éloignés de la « fronde », il devient de moins en moins pensable de se rapprocher d'elle au fil de la législature : par un effet de cliquet, les clivages nouvellement installés se solidifient, se banalisent et deviennent plus difficilement franchissables en conjoncture « ordinaire » – même si des moments de crise, autour de la déchéance de nationalité ou de la « loi travail », peuvent élargir les rangs des contestataires.

Dans la nouvelle configuration créée par la « fronde », un ressentiment et des rancœurs naissent au sein du groupe à l'égard des « frondeurs » : il leur est reproché de pratiquer des « postures » pour multiplier les apparitions dans les médias, d'avoir des arrière-pensées politiciennes au détriment de l'intérêt général des socialistes et du pays, de « la jouer perso » et

¹³¹ En s'inspirant librement de Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 [1986], 319 pages.

¹³² Howard S. Becker, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié, 1985 [1963], 247 pages.

¹³³ Le témoignage de Philippe Noguès, en entretien le 24 mai 2016, à propos de son premier « vote dissident » lors du premier « vote de confiance » à Manuel Valls le 8 avril 2014, fait ressortir cette dimension : « *J'ai hésité longtemps quand même, mais vraiment je me suis dit ce jour-là – pour moi c'était le début de ma "rébellion" si on peut l'appeler comme ça, ç'a été vraiment ce jour-là que j'ai franchi le pas, le premier pas qui a entraîné les autres.* »

d'occulter le travail parlementaire effectué pour infléchir les politiques gouvernementales, plutôt que d'œuvrer en interne pour « faire bouger les lignes » et faire réussir le quinquennat. L'amertume vis-à-vis des « frondeurs » renforce, à l'inverse, le « légitimisme » des autres députés socialistes, les encourage à réfréner leurs propres éventuels désaccords, afin de se conformer au rôle valorisé de « bon soldat », *en réaction* au contre-modèle du « frondeur » irresponsable, opportuniste, fauteur de divisions, opposant systématique et non constructif.

L'explication donnée par Christophe Sirugue illustre très bien ce phénomène : lui-même estime que plusieurs questions soulevées par les « frondeurs », comme les contreparties au « pacte de responsabilité », ne sont « *pas illégitimes* », mais considère également que l'existence de la « fronde », en tant que mouvement interne organisé, avec son agenda propre, a eu pour effet de bloquer toute évolution ultérieure de la délibération ; dès lors que des députés sont *identifiés* comme des « frondeurs », leurs critiques sont banalisées et, surtout, *dévalorisées*, quelle que soit, par ailleurs, la recevabilité de leur argumentation sur le fond :

« Vous savez, à partir du moment où s'est installé le principe des frondeurs, on a perdu l'intérêt du débat. [...] Du coup, finalement, ils ont – ce qui est fou, dans cette affaire, c'est qu'ils ont perdu toute crédibilité. Ils auraient pu être des... quelques-uns auraient pu être des vrais porteurs d'un débat. Sauf qu'à partir du moment où ils ont été identifiés comme des "frondeurs"... Vous savez, c'est comme quand vous avez un adversaire, vous êtes un peu obtus, vous n'avez pas du tout envie de l'entendre. Il peut vous dire même des choses bien, vous considérerez que c'est une connerie, parce que c'est votre adversaire qui vous le dit. Eh bien, je pense que dans le groupe, on est arrivés à ça, c'est-à-dire : on est arrivés à des collègues qui ne disent pas forcément que des conneries... sauf que c'est fini. [...]

Parce que, collectivement, une grande partie des collègues pensent qu'ils sont dans autre chose. Du coup, ça enlève toute fin. J'en ai discuté une fois ou deux avec quelques-uns, je leur ai dit : du coup, ça leur a enlevé ce qui aurait pu être une vraie capacité de proposition. À être frondeurs, c'est-à-dire en gros... "pas dans l'équipe", je pense que c'est ce qui a, en fait, finalement, soudé les autres. Eh oui. [...] En tout cas, moi j'ai vraiment senti dans le groupe – et au début, à la limite, il pouvait y avoir des gens un peu sensibles aux discours qui étaient tenus et cetera, et quand on s'est aperçu que c'était un peu structuré, que... Bon, personne n'est naïf, dans les rapports de force politiques, y compris à l'intérieur du groupe socialiste et du Parti socialiste. L'intérêt de ce qu'ils te disent, les réunions du mardi matin... Voilà, les deux, trois qu'on connaissait qui parlent, très bien, tout le monde passe à autre chose... terminé. »¹³⁴

¹³⁴ Entretien le 22 mars 2016.

Les « frondeurs », et surtout leurs chefs de file les plus visibles, sont notamment accusés de rechercher la visibilité médiatique, de servir ainsi leurs propres intérêts politiques et même égocentriques, en dénigrant et en abimant le collectif socialiste. Catherine Beaubatie par exemple leur reproche de porter leurs critiques dans la presse avant de le faire en interne : « *Quand vous allez acheter le JDD le dimanche, et que vous vous tapez les commentaires du JDD le mardi [en réunion], à un moment, il y a une espèce de ras-le-bol qui naît.* »¹³⁵ Lors de la réunion de groupe suivant le premier « 49.3 » sur la « loi travail » le 17 mai 2016¹³⁶, le député Laurent Grandguillaume reçoit des applaudissements nourris lorsqu'il s'exclame : « *J'exprime un énorme ras-le-bol* » en s'exprimant au nom de « *beaucoup de députés qui ne s'expriment pas dans les médias, sur BFMTV, et cetera, pour se faire remarquer !* ».

Tout en affirmant que seule une minorité de députés socialistes soutiennent pleinement la politique gouvernementale, Jean-Marc Germain concède néanmoins que les « frondeurs » sont devenus de plus en plus mal perçus : « *Les choses se sont beaucoup tendues, dans le groupe, quand même, il y en a qui en ont ras-le-bol des frondeurs, qui nous considèrent comme des suceurs de micro et de caméra. [...] Il y a beaucoup d'agressivité vis-à-vis des frondeurs d'une partie du groupe, qui en ont marre.* »¹³⁷ Laurence Dumont, elle-même politiquement proche de la « fronde » tout en étant restée plus discrète médiatiquement, le relève aussi :

« *Il y a peut-être une maladresse, aussi, de la part de frondeurs, qui n'ont... Par exemple, tout ce qui se passe dans les médias, et cetera, ça irrite énormément de députés socialistes. Et moi, parfois, aussi, d'ailleurs, parce qu'on peut être en désaccord, mais la division affichée tout le temps, on se demande si c'est la bonne stratégie. Donc il y en a qui sont finalement un peu partagés entre ce qu'ils pensent vraiment, et puis la tactique qu'il faudrait utiliser pour faire bouger le Gouvernement.* »¹³⁸

Plus largement, l'accusation faite aux « frondeurs » est d'avoir des arrière-pensées « politiciennes » c'est-à-dire de servir les intérêts et les ambitions de personnalités politiques rivales de François Hollande ou Manuel Valls – comme Martine Aubry, Arnaud Montebourg ou Benoît Hamon – alors que le seul intérêt politique légitime à défendre, puisqu'il est censé se confondre avec l'intérêt collectif du parti, est celui du Président – et, dans la mesure où il lui reste loyal, du Premier ministre. Jean-Marc Germain affirme, pour le regretter, que les débats dans le groupe ou les instances du parti ne portent pas sur le fond, mais sont déterminés par les

¹³⁵ Entretien le 5 avril 2016.

¹³⁶ Observation n°101, déjà citée.

¹³⁷ Entretien le 21 juin 2016.

¹³⁸ Entretien le 11 mai 2016.

« étiquettes » et les intérêts personnels qu'une décision risque de servir¹³⁹. Les logiques de positionnements vis-à-vis de personnalités du PS sont mises en avant par le conseiller du groupe socialiste aux Affaires sociales pour expliquer la limitation de la « fronde » :

« Beaucoup adhéraient aux mesures qui étaient dans "L'Appel des 100"... mais ne supportaient pas ceux qui les portaient ! [Rire] [...] Et du coup, un certain nombre – c'est toujours dur de dire "un certain nombre" – du ventre mou [...], tous ces parlementaires que personne ne connaît, ils étaient OK, franchement, ils partagent. Mais derrière, c'est politique. Il ne fallait pas donner plus d'importance que ça aux hamonistes et aux montebourgeois. Montebourg avait déjà tellement surpris avec son résultat au premier tour [...] aux primaires, voilà, je pense qu'un certain nombre se disaient "Faut pas déconner ! Oui, je suis d'accord, mais politiquement, je ne peux pas l'accepter." »¹⁴⁰

Les « arrière-pensées politiciennes » des « frondeurs » sont invoquées par des députés ayant pu fréquenter le mouvement pendant un temps, comme Richard Ferrand¹⁴¹, pour expliquer leur éloignement ultérieur. Il est d'ailleurs notable que les « étiquetages » soient différenciés selon les contestataires, entre des élus « de bonne foi », auxquels on fait crédit d'agir réellement pour leurs convictions et pour l'amélioration des textes, et ceux accusés de nourrir d'autres types d'ambitions politiques¹⁴². Christophe Sirugue fait cette distinction : *« Il y a des collègues qui sont frondeurs au sens "organisation d'une contestation pour des objectifs autres", et puis il y a des collègues qui sont frondeurs parce qu'ils ne sont pas à l'aise avec les textes. Et qui les amendent. Je pense à Gérard Sebaoun, je pense à Denys Robiliard ou Jean-Patrick Gille, que je connais dans ma commission, qui ne sont pas frondeurs par le plaisir de déstabiliser le Gouvernement. Parce qu'il y a des trucs qui les heurtent. »¹⁴³*

¹³⁹ « Même s'il y avait un vote en CN ou en BN, ça se ferait en disant "C'est pour ou contre le Président de la République". Donc toi t'es "hollandais", toi t'es "vallsistes" [...]. Ce n'est pas un débat libre en disant "Qu'est-ce qu'on fait, nous socialistes, c'est quoi nos responsabilités historiques, qu'est-ce qui est bon pour le pays ?" C'est "De toute façon si tu votes ça, tu vas favoriser Montebourg", ou "Tu vas favoriser Macron" ou ne je sais pas quoi. On n'est pas du tout dans un vote de conscience. » Entretien le 21 juin, déjà cité.

¹⁴⁰ Entretien avec Antonin Gregorio le 9 juin 2016.

¹⁴¹ « J'ai participé à quelques réunions, mais j'ai rapidement été gêné en ressentant qu'il n'y avait pas que de la bonne foi propositionnelle, et qu'un certain nombre de collègues souhaitaient sans doute instrumentaliser à des fins politiciennes ce rassemblement qui s'était fait autour de ce texte. [...] Perpétuer une espèce de fronde... Ça ne m'a pas plu, parce que moi je n'y allais pas pour ça. Je n'y allais pas pour m'inscrire dans un courant, je n'y allais pas pour m'inscrire dans une démarche anti-Valls, ou anti-cesti ou anti-cela. [...] J'ai senti qu'il y avait un risque de manipulation et donc je n'ai pas fréquenté longtemps ce groupe. » Entretien le 25 mai 2016.

¹⁴² C'est d'ailleurs à ces derniers que la secrétaire générale du groupe Pascale Charlotte réserve le qualificatif de « frondeur », en entretien le 31 mars 2016. À propos de députés socialistes de la commission des Lois ayant fait adopter un amendement écologiste contre l'avis du Gouvernement, elle refuse de les qualifier ainsi : *« Il y a des rebelles – et là, pour le coup, ce ne sont pas des frondeurs ! Ce sont des députés qui considèrent que l'amendement des Verts est un très bon amendement. Pas du tout des frondeurs. »*

¹⁴³ Entretien le 22 mars 2016, déjà cité.

Le ressentiment à l'égard des « frondeurs » a des répercussions concrètes dans la vie quotidienne du groupe. Michel Issindou décrit des rapports interpersonnels qui deviennent très difficiles et très distants : « *Nous en venons à ne plus nous saluer dans les couloirs, à nous éviter dans les ascenseurs, à ne plus partager la même table à la buvette, à tenir des réunions séparées...* »¹⁴⁴. Il va même jusqu'à parler de « *haine* » et d'une envie de « *casser la figure* » de certains chefs de file de la « fronde »¹⁴⁵. Son témoignage montre la tournure très personnelle et très passionnelle que prennent les affrontements politiques dans le groupe.

Les prises de parole en réunions de groupe des « frondeurs » les plus identifiés sont régulièrement chahutées. Après l'adoption en nouvelle lecture, une deuxième fois par « 49.3 », de la « loi Macron », à la réunion du 16 juin 2015¹⁴⁶, l'arrivée au micro de Laurent Baumel est immédiatement entourée de murmures persistants autour de lui, au point qu'il commence son intervention en disant : « *Si d'autres veulent parler, pas de souci !* » et répond à quelqu'un près de lui « *Eh bien là, je ne suis pas à la télé !* », ajoutant qu'il s'est toujours exprimé devant le groupe, « *contrairement à d'autres* ». Incident similaire l'année suivante : le 21 juin 2016¹⁴⁷, lors d'un échange en réunion de groupe sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme en présence du ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, il répond aux murmures qui entourent sa prise de parole : « *Gardez vos vanes, on est sur un sujet sérieux !* ».

Le rejet de l'attitude « frondeuse » va de pair avec une valorisation d'un comportement de militant dévoué à la réussite du collectif, qui fait bloc autour des chefs face aux difficultés plutôt que de les abandonner pour prétendre se sauver soi-même. Les propos de Michel Issindou, encore une fois, illustrent cette conception normative d'une loyauté considérée comme « morale » face à la « trahison » proférée par des « frondeurs » au service de leurs intérêts personnels : « *Solidaire ou frondeur ? Loyal ou traître ? Rester sur le navire en perdition ou sauter dans le canot avant qu'il ne coule ? [...] Au-delà de la conviction, je fais aussi le choix de la loyauté, de la solidarité, de l'esprit d'équipe dans l'adversité. J'ai l'esprit rugby, sport où l'on gagne ou perd ensemble.* »¹⁴⁸

La bonne attitude, pour le député socialiste insatisfait de la politique gouvernementale, mais néanmoins « bon soldat », réside dans le travail législatif plus discret, plus raisonnable, parvenant à faire évoluer les projets de loi et l'action publique. C'est ce que met en avant par exemple Marie-Anne Chapdelaine en déclarant : « *Ma ligne de conduite, cela a été de dire :*

¹⁴⁴ *Tourments au Palais-Bourbon, op. cit.*, p. 120.

¹⁴⁵ Conférence de présentation de son livre à Bordeaux, 6 juillet 2019.

¹⁴⁶ Observation n°75, en salle Victor Hugo, notes succinctes prises sur téléphone portable depuis la mezzanine.

¹⁴⁷ Observation n°105, en salle Victor Hugo, *idem*.

¹⁴⁸ *Tourments au Palais-Bourbon, op. cit.*, p. 120.

travaillons les projets de loi afin de les améliorer. C'est ma manière de faire bouger les choses en le faisant dans l'efficacité et la discrétion. » Ce qui permet de mettre l'accent sur les motifs de satisfaction : « *Il ne faut pas toujours en vouloir trop. On regarde plutôt le verre à moitié vide que le verre à moitié plein.* »¹⁴⁹ Une action opposée au « travail de sape » effectué par les « frondeurs », qui ne font que dénigrer leurs propres collègues, comme le leur reproche Jean Glavany : « *C'est une faute morale vis-à-vis de ceux qui, eux, travaillent, sans le dire, et sans faire de bruit, pour faire infléchir le Gouvernement, qui y arrivent et qui se sentent discrédités par les esclandres de ceux qui refusent de voir le travail d'évolution.* »¹⁵⁰

3) La naturalisation de la discipline progouvernementale

L'aboutissement de la présomption de soutien par défaut au pouvoir gouvernant, conjuguée à la stigmatisation des « frondeurs » et la valorisation des « bons soldats », appuyée sur toutes les motivations et les dispositions à la discipline précédemment exposées, est la *naturalisation* de la discipline progouvernementale comme une évidence – un effet majeur de l'institutionnalisation du pouvoir symbolique comme l'analyse Pierre Bourdieu¹⁵¹. C'est-à-dire que le présidentielisme majoritaire est considéré comme « allant de soi » ; non pas seulement l'existence d'une majorité stable et cohésive, mais plus encore la subordination de cette majorité au pouvoir gouvernant, en l'occurrence et surtout depuis 2002, au Président de la République, érigée comme un *fait naturel* indépassable. Si les indisciplines individuelles sont imaginables, une position *collective* de la majorité à l'encontre du pouvoir gouvernant ne l'est pas.

Ce phénomène passe par l'effacement des alternatives, l'oubli des incertitudes initiales et des luttes d'interprétation quant à la nature du régime ; que la Constitution ait été conçue pour fonctionner en l'absence de majorité stable, que les institutions puissent être pratiquées dans un système parlementaire majoritaire comme l'ont montré les périodes de cohabitation, qu'une majorité parlementaire soudée ait *juridiquement* le pouvoir d'imposer au chef de l'État une autre politique gouvernementale voire un autre gouvernement, tout cela est inopérant : l'idée d'une majorité parlementaire stable mais autonome et disciplinée à elle-même, susceptible de contraindre le Président de la République, n'est pas concevable. Tout se passe comme si les structures politiques de la domination présidentielle sur la majorité parlementaire

¹⁴⁹ Michaël Bloch, « Ces députés 100% loyaux au gouvernement et à Hollande », *LeJDD.fr*, 4 mai 2016.

¹⁵⁰ Entretien le 26 janvier 2016.

¹⁵¹ Voir par exemple pour une explication synthétique : *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Points, 2015 [2012], 720 pages, particulièrement pp. 196-201.

étaient inscrites dans les structures mentales des acteurs politiques¹⁵², avec pour conséquence de fermer le champ des pensables – et donc le champ des possibles.

La discipline progouvernementale ne pose pas question parce que la contestation des décisions politiques du pouvoir gouvernant n'est envisagée que dans les termes classiques de la discipline partisane, c'est-à-dire de députés récalcitrants de la majorité, plus ou moins nombreux, qu'il s'agit de faire plier à la position partisane ; mais que le parti ou le groupe majoritaire puisse adopter une position distincte des gouvernants et la défendre jusqu'au bout dans ses votes au Parlement – et le cas échéant ses consignes de vote – n'est pas une question qui se pose sérieusement. La seule perspective des députés de la majorité réside dans les négociations en interne et en amont pour construire des compromis, puis dans les quelques concessions qui peuvent être arrachées au fil des débats et concédées par le pouvoir, mais en ce qui concerne le cœur de sa politique et les lignes rouges fixées par lui, il est entendu comme un fait non-questionnable que le Gouvernement a le dernier mot.

« La V^e République » ou plus encore « la logique des institutions de la V^e République » sont aisément mobilisées par les députés comme l'explication évidente, incontestable, d'une relation hiérarchique entre le Président et le Parlement. Ainsi par les commissaires socialistes aux Finances, convoqués à Matignon pour être informés de la création prochaine du CICE pour lesquels les arbitrages sont déjà rendus, et qui, sur le chemin du retour, d'après le témoignage de Laurent Baumel, lorsqu'il leur demande « *Qu'allons-nous faire ?* », lui répondent avec résignation : « *Que veux-tu que l'on fasse ? C'est la Cinquième...* »¹⁵³ ; la loi d'airain du régime est invoquée, sans même envisager que le PS ou son groupe puisse délibérer des modalités et des conditions de la mesure, voire de son opportunité, et voter en ce sens lors de l'examen budgétaire, fut-ce, le cas échéant, contre l'avis du Gouvernement.

Après le tout premier recours de Manuel Valls au « 49.3 » pour faire adopter sans risque la « loi Macron », le député Razzy Hammadi, issu de « l'aile gauche » mais converti depuis au soutien fidèle de la politique gouvernementale, évoque l'idée d'inscrire dans les statuts du PS, à l'occasion de son prochain congrès prévu à Poitiers, l'interdiction pure et simple faite aux parlementaires de voter « contre » les textes du Gouvernement¹⁵⁴. Or, on sait que les règles du

¹⁵² Pour citer Pierre Bourdieu : « *La violence symbolique est cette coercition qui ne s'institue que par l'intermédiaire de l'adhésion que le dominé ne peut manquer de donner au dominant (donc à la domination) lorsqu'il ne dispose, pour le penser et pour se penser ou, mieux, pour penser sa relation avec lui, que d'instruments de connaissance qu'il a en commun avec lui et qui, n'étant que la forme incorporée de la structure de la relation de domination, font apparaître cette relation comme naturelle.* » ; *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, 322 pages, p. 204.

¹⁵³ Laurent Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera*, op. cit., p. 51.

¹⁵⁴ Tristan Quinault-Maupoil, « Razzy Hammadi veut interdire aux députés PS de voter contre le gouvernement », *Le Figaro*, 19 février 2015. Le député socialiste ne précise pas que cette disposition ne s'appliquerait que lorsque

parti et du groupe socialistes prévoient déjà l'unité et la discipline de vote ; les élus sont donc déjà censés ne pas voter « contre » les projets gouvernementaux – *si toutefois* évidemment le vote « pour » est bel et bien la position collective formellement adoptée. En omettant purement et simplement cette étape, le député montre bien que la possibilité même que le Parti socialiste puisse être défavorable à un projet gouvernemental n'est pas envisagée, ne fait tout simplement pas partie de son schéma de pensée – et il n'est pas déraisonnable d'estimer que cela reflète une disposition d'esprit de beaucoup de parlementaires.

Une anecdote se produisant à la période des discussions du projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » est très révélatrice du caractère *impensable* de l'autonomie de la majorité parlementaire vis-à-vis du pouvoir gouvernant. Après l'adoption par la commission des Lois de l'amendement gouvernemental supprimant la référence aux plurinationaux dans l'article 2 relatif à la déchéance de nationalité, Patrick Mennucci, nouveau responsable du texte pour le groupe SRC, en réunion plénière du groupe le 2 février 2016¹⁵⁵, comme on l'a déjà évoqué, fait part de sa colère contre le projet de texte d'application prévoyant que la déchéance ne s'applique pas si elle a pour conséquence de rendre le condamné apatride ; demandant une clarification des modalités d'application de la peine, il prévient, en s'adressant directement au président de groupe : « *Soit cette disposition est retirée, soit je déciderai si je reste responsable du texte ! [...] Il faut clarifier, je te le dis Bruno, je ne pourrai pas rester le cas échéant responsable sur ce texte.* », recevant des applaudissements nourris dans la salle.

L'après-midi même se tient la réunion du groupe de travail SRC sur le projet de révision constitutionnelle¹⁵⁶, sous la présidence de celui qui en est encore responsable, aux côtés du nouveau rapporteur-président de la commission des Lois Dominique Raimbourg, successeur de Jean-Jacques Urvoas nommé au Gouvernement ; dans une salle de réunion du Palais-Bourbon, où une quinzaine de députés socialistes et des collaborateurs très nombreux se tiennent étroitement serrés, Patrick Mennucci ouvre la rencontre en expliquant qu'il a accepté de rester responsable du texte pour le groupe « *jusqu'à nouvel ordre* », à la demande de Bruno Le Roux, mais qu'il prendra sa décision finale le lendemain, en fonction des réponses obtenues ou non.

Alors, il laisse échapper une interrogation : « *On ne peut pas être responsable [du texte] en étant contre le Gouvernement... ?* ». Pendant quelques fractions de secondes d'hésitation, l'élu sonde du regard les personnes autour de lui, puis secoue la tête en répondant à sa propre

le PS est le parti majoritaire et que les siens dirigent le pouvoir gouvernant, mais on peut raisonnablement penser qu'il ne songe pas à fixer comme règle permanente que le parti soutienne le gouvernement quel qu'il soit.

¹⁵⁵ Observation n°88, déjà citée.

¹⁵⁶ Observation n°89, au 4^e bureau, notes prises sur téléphone portable pendant la réunion.

question : « *Non évidemment, on ne peut pas.* ». Lorsque le groupe de travail aborde ensuite la répartition des temps de parole des députés SRC, en vue de la discussion générale au début de l'examen en séance plénière, la question se pose de savoir si le groupe ne donne la parole qu'à des élus favorables au texte ou bien laisse s'exprimer le débat en son sein. Patrick Mennucci fait alors remarquer, avec un ton moqueur, que la répartition sera de toute façon difficile à faire, puisque parmi les personnes demandant à s'exprimer, aucune ne s'est franchement prononcée pour l'article 2, pas même le rapporteur – ce que ce dernier ne contredit pas.

Le moment est extrêmement significatif des représentations intériorisées par les députés. Pendant quelques très brefs instants, la *possibilité* que le groupe majoritaire puisse prendre officiellement une position défavorable à un projet du pouvoir gouvernant est évoquée, avant d'être immédiatement balayée d'un revers de main, écartée comme une absurdité qu'on devrait ne même pas avoir mentionnée à voix haute. Et ce alors même que les parlementaires participant à la réunion s'accordent visiblement pour constater que l'article sur la déchéance de nationalité, surtout avec le texte d'application alors prévu, établissant une différence entre les Français plurinationaux et les autres, est massivement rejeté parmi eux.

Le responsable du groupe socialiste pour un texte est chargé de superviser le travail des députés socialistes, et en principe d'être le principal porte-parole du groupe sur ce texte lors des débats parlementaires : son rôle est donc de participer à l'élaboration de la position collective du groupe et de la défendre publiquement. En toute hypothèse, on pourrait concevoir, si les membres du groupe majoritaire sont majoritairement opposés à un projet défendu par le pouvoir gouvernant, que cette position soit officiellement et collectivement celle du groupe, qu'elle soit donc défendue en commission et en séance par le responsable désigné à cet effet ; de la même manière que la direction du Parti socialiste, après que ses instances ont adopté une position rejetant aussi bien l'apatridie que le traitement différencié des Français ayant plusieurs ou une seule nationalité, aurait pu faire savoir au chef de l'État qu'en conséquence, le parti était opposé à l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution.

Le fait que le député désigné comme responsable du groupe SRC pour le projet de loi constitutionnelle, tout en assumant ouvertement son rejet du texte en l'état des circonstances, considère que, si ces circonstances persistent, il devrait *démissionner* de sa responsabilité au profit d'un défenseur du projet, alors même que sa position paraît majoritaire dans le groupe, est très parlant. Le rejet de la position gouvernementale n'est envisagé que sur le registre de la « fronde », de la « rébellion », de la somme de contestations individuelles provenant de députés indisciplinés, même très nombreux, jamais sur celui de la décision majoritaire et collective de la majorité parlementaire. L'idée que le député statutairement mandaté pour parler au nom du

groupe majoritaire puisse s'opposer à un projet gouvernemental, conformément à la position de ses camarades, n'est littéralement presque même pas *pensable*.

L'avis délivré par la Haute Autorité éthique du PS¹⁵⁷, saisie par Jean-Christophe Cambadélis, à propos de la « motion de censure des gauches et des écologistes » signée par des députés socialistes contre l'adoption par « 49.3 » de la « loi travail », est assez exemplaire des représentations institutionnelles qui, la plupart du temps, sont non dites tant elles sont « évidentes » et « naturelles », mais qui doivent être explicitées face aux remises en cause des « frondeurs ». La HAE ménage différents systèmes de valeurs et veille à équilibrer ses avis et recommandations entre les différentes parties en présence. D'une part, elle constate, donnant raison sur ce point aux « frondeurs », des dysfonctionnements dans le processus de délibération interne au groupe et au PS. D'autre part néanmoins, elle sermonne aussi les signataires de la motion de censure et estime que les instances du parti sont légitimes à réagir à leur égard – tout en invitant implicitement à l'indulgence, la motion n'ayant pas été effectivement déposée.

Sur le premier point, en « *l'absence de réponse donnée aux demandes d'informations complémentaires formulées par la Haute Autorité éthique relatives aux conditions d'adoption de la position du Parti socialiste* » et adressées au groupe socialiste « *pour ce qui concerne la réunion, le 10 mai, du groupe SRC à l'Assemblée nationale lors du vote interne relatif au projet de loi* », la HAE n'a pas « *d'autre choix que de s'en tenir à la version relatée dans les courriers des députés mis en cause* ». Affirmant être « *particulièrement attentive à l'éthique de délibération, seule à même d'être valablement opposée à ceux qui n'adhèrent pas à la décision prise* », la HAE estime ainsi que « *les conditions dans lesquelles le groupe SRC a délibéré sur le projet de loi Travail ne sont pas étrangères aux dysfonctionnements qui ont suivi* ». Elle recommande donc que « *les conditions de la délibération collective au sein des différents organes du Parti socialiste soient améliorées pour permettre l'élaboration d'une position incontestable et éviter que de tels problèmes surgissent à nouveau* ».

Mais ces failles du fonctionnement interne du PS et du groupe socialiste n'absolvent pas pour autant les signataires de la censure aux yeux de la HAE. Affirmant que « *le dépôt d'une motion de censure, loin d'être un acte anodin, est au contraire, dans l'échelle des actes parlementaires, l'un des plus graves* » et que « *traditionnellement et par nature, la motion de censure est donc en principe déposée par l'opposition* », le fait que des députés du groupe majoritaire aient pris l'initiative de signer une telle motion constitue « *un manquement évident au principe de solidarité* » inscrit dans les statuts du PS. D'après les « Sages » du PS,

¹⁵⁷ Avis de la Haute Autorité éthique du PS concernant la motion de censure, rendu le 13 juin 2016.

l'explication des signataires selon laquelle aucune délibération collective, du groupe ou du parti, ne peut leur être opposée, et que par ailleurs, le projet de loi sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité serait contraire aux textes officiels du PS, « *est à relativiser car la signature d'une motion de censure contre un gouvernement issu de sa propre majorité n'exige pas qu'une délibération préalable ait rappelé qu'elle était un acte hostile à ce gouvernement* ».

La réflexion de la HAE est particulièrement intéressante. Il est vrai que dans les régimes parlementaires « majoritarisés », les motions de censure, qui ne sont presque jamais adoptées, ne sont souvent que des armes symboliques d'une opposition impuissante ; cela parce que, comme on l'a souligné en début de chapitre, leur seule existence conduit les acteurs politiques à réaliser spontanément la « fusion politique » du Gouvernement avec la majorité parlementaire. Pour autant, la motion de censure sert précisément à garantir la conformité ou au moins la compatibilité de la politique gouvernementale avec ladite majorité ; ce qui implique que les élus de cette dernière puissent s'en servir si l'action du pouvoir gouvernant s'éloigne des orientations qui sont les leurs. Exclure la censure du répertoire des membres de la majorité implique que leur soutien au Gouvernement soit inconditionnel.

En affirmant que la motion de censure est « *traditionnellement et par nature* » une arme « *en principe* » de l'opposition, en estimant que la signature par des députés socialistes d'une motion de censure avortée est évidemment une transgression de la position du PS, sans qu'il soit nécessaire qu'une délibération interne l'ait établie, quand bien même le Gouvernement avait lié sa responsabilité à un projet de loi non approuvé par le parti, ni valablement adopté par le groupe parlementaire, qui était même en contradiction avec le texte de la motion majoritaire adoptée au dernier congrès, la HAE explicite et accrédite bien une certaine conception du système institutionnel et de la relation entre la majorité parlementaire et le pouvoir gouvernant, le plus souvent vécue sur le mode de l'évidence.

Les faits et propos déjà rapportés démontrent clairement que Bruno Le Roux considère son rôle de président de groupe majoritaire, non pas comme celui d'un défenseur des volontés et des revendications des parlementaires socialistes auprès du pouvoir gouvernant, mais plutôt à l'inverse comme une courroie de transmission chargée de discipliner le groupe majoritaire au service des décisions présidentielles et gouvernementales. Assumant d'ailleurs explicitement ce rôle, il exprime une conception de la majorité parlementaire comme *n'ayant pas d'existence en-dehors du soutien au pouvoir gouvernant* ; une majorité autonome ne peut pas exister parce qu'elle ne serait plus une majorité si elle soutenait une orientation budgétaire sensiblement différente de celle voulue par le Président de la République : « *Je dois convaincre une majorité*

d'accompagner son Gouvernement [...] Ne pas jouer les godillots, c'est ne pas soutenir ? Mais ne pas soutenir, c'est ne plus pouvoir fonctionner. C'est ne plus avoir de majorité. »¹⁵⁸

Les représentations de la discipline progouvernementale, intériorisées voire incorporées par les acteurs politiques, produisent dans les faits un soutien pratiquement inconditionnel de la majorité parlementaire aux grandes orientations gouvernementales décidées par le Président de la République. Par son caractère inédit, la « fronde » a cependant pour effet, dans une certaine – et légère – mesure, de « débanaliser » certaines évidences, les rendant plus visibles – puisqu'elles doivent être réaffirmées – et soulevant plusieurs enjeux et interrogations quant au fonctionnement du régime.

III. Enjeux politiques autour de la subordination du Parlement

La discipline progouvernementale a des conséquences majeures pour le fonctionnement du régime et sa qualité démocratique. La « fronde parlementaire » de 2014-2016 aborde des enjeux touchant à la nature de la représentation politique et de la démocratie parlementaire (A) ; en éclairant les fondements de la pratique du système institutionnel de la V^e République, elle interroge sa capacité à répondre aux exigences contemporaines de délibération collective et de responsabilité des gouvernants (B).

A/ Les controverses soulevées par la « fronde »

Par son caractère inédit, la « fronde parlementaire » remet en cause des évidences et contribue à « dénaturiser » la discipline progouvernementale, ouvrant ou révélant des débats en principe réglés par le système politique de la V^e République, soulevant des controverses théoriques étroitement liées, relatives au gouvernement représentatif, à l'existence même du « fait majoritaire » et à la singularité du régime parlementaire doté d'un Président-gouvernant : le sens et la valeur du programme électoral (1), la possibilité, les modalités et les contours de la délibération parlementaire (2) et enfin la fonction des partis politiques au pouvoir (3).

¹⁵⁸ Entretien de Bruno Le Roux par Yves Thréard, « Talk Orange-Le Figaro », 24 avril 2014.

1) Luites autour du sens du programme en régime représentatif

Une transformation majeure apportée au système représentatif par l'émergence des partis politiques, comme on l'a déjà exposé, est la place prise par les programmes électoraux : les élections ne sont plus seulement la désignation des individus les plus compétents pour représenter et pour gouverner, mais un choix politique et idéologique, en fonction de « promesses de campagne », d'engagements pris par des candidats, et par leurs partis respectifs, censés traduire en mesures d'action publique des valeurs doctrinales et des objectifs de société. Cette transformation a rendu possible la formation de majorités parlementaires durables, dès la sortie des urnes, autour d'un « contrat de législature » passé avec le corps électoral, c'est-à-dire les engagements pris par le parti ou les partis de la majorité.

L'analyse de Bernard Manin¹⁵⁹ insiste sur l'idée que cette transformation ne change pas en profondeur les fondamentaux du régime représentatif, en particulier la liberté d'action des représentants et des gouvernants vis-à-vis des représentés et des gouvernés, parce que les premiers gardent la maîtrise de l'ordre de priorité et de la mise en œuvre de leurs promesses et engagements. La marge de manœuvre vis-à-vis des électeurs deviendrait même d'autant plus forte avec la personnalisation de la vie politique et l'élection de personnalités en fonction de leurs « images », qui ne sont certes pas dépourvues de contenu politique, mais sont néanmoins plus vagues et plus floues que les programmes des partis.

De fait, l'idéal démocratique d'un choix de politique gouvernementale opéré par le « peuple souverain » *via* l'élection de ses représentants, en fonction des programmes électoraux qui lui sont proposés par les partis politiques, dont il peut les tenir responsables de l'application, se heurte au fait que les électeurs sont très inégalement « politisés », c'est-à-dire inégalement intéressés et informés du contenu programmatique des campagnes des partis et des candidats, maîtrisent inégalement les catégories « légitimes » de classement et de jugement des idéologies et des propositions d'action publique, reçoivent et s'approprient différemment les discours et les textes politiques, enfin votent selon des critères, pour des raisons et enfin avec un degré d'investissement variables – et tout cela en fonction de différenciations socio-culturelles¹⁶⁰.

La dimension programmatique de l'activité politique reste néanmoins un « idéal-régulateur » important qui contribue à la revendication du caractère démocratique du régime représentatif : la « fidélité aux engagements », et donc la fidélité envers les électeurs, est un

¹⁵⁹ *Principes du gouvernement représentatif, op. cit.*

¹⁶⁰ Voir évidemment à ce sujet Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, 268 pages.

thème valorisé dans le débat politique. Les programmes partisans constituent pour les acteurs politiques à la fois des ressources, des contraintes et, surtout, des objets de luttes de définitions et de luttes d'interprétation pour se légitimer ou délégitimer les autres. Avec la « fronde » et la remise en cause de la discipline progouvernementale, la majorité parlementaire de la XIV^e législature est particulièrement le théâtre d'un conflit sur la nature et la portée du « contrat démocratique » passé avec « les Français » à l'occasion des élections présidentielle et législatives de 2012, mais aussi sur ses possibles modalités de révision et d'adaptation.

Dans une majorité parlementaire constituée autour d'un chef gouvernant, porté au pouvoir sur la base d'une plate-forme d'engagements et de promesses, l'ensemble de ses membres – parlementaires et gouvernants – sont liés par un « consensus » qui leur permet de coopérer, mais qui est aussi un espace de négociations et de contradictions sur son sens même¹⁶¹. D'où l'utilisation de ce registre, exposé précédemment, de l'indiscipline de vote *par fidélité* au parti, à ses valeurs ou à son programme, tout particulièrement mobilisé par les « frondeurs » pour légitimer le caractère inédit de leur transgression de la discipline progouvernementale lors des « votes de confiance » et des votes budgétaires.

Par cette argumentation, les contestataires de la politique du pouvoir gouvernant tentent une *redéfinition* du devoir de discipline partisane et de fidélité des parlementaires de la majorité au Président de la République. Tout en assumant d'avoir été élus avec l'investiture du PS et dans la foulée de la victoire de François Hollande, les « frondeurs » revendiquent une fidélité non pas à la personne même du chef de l'État, mais au projet politique incarné par lui lors de sa campagne présidentielle gagnante ; ils opèrent une sorte de dissociation entre les « deux corps » du président¹⁶², entre d'une part le François Hollande incarnant – ou ayant incarné – une orientation politique et d'autre part le François Hollande exerçant concrètement la présidence de la République et dont les actes peuvent n'être pas à la hauteur du premier.

Le raisonnement cherche à retourner la légitimité électorale du Président pour en faire une *obligation* davantage qu'une *habilitation* ; et par là même, à redéfinir également la mission de la majorité parlementaire : non pas seulement de « donner les moyens de gouverner » au chef de l'État, d'être des « exécutants » chargés de traduire les décisions du Président et du Gouvernement dans la loi, mais plus encore d'être les garants du respect des engagements pris devant le peuple lors de la campagne présidentielle, de contrôler la bonne application du « contrat démocratique » passé avec les électeurs.

¹⁶¹ Là encore en s'inspirant des analyses de Michel Dobry, « Le jeu du consensus », art. cit.

¹⁶² Pour reprendre évidemment les termes d'Ernst Kantorowicz, *Les deux corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, 2019 [1957], 896 pages.

Un échange entre les deux candidats lors du débat de l'entre-deux tours de la primaire présidentielle ouverte du Parti socialiste et de ses alliés, le 25 janvier 2017, illustre très bien le renversement paradigmatique qu'ont essayé d'opérer les « frondeurs ». Interrogé sur son engagement à soutenir le candidat vainqueur de la primaire – qu'il rompt ultérieurement pendant la campagne présidentielle – Manuel Valls répond : « *J'ai toujours respecté les règles, cela n'a pas toujours été le cas de Benoît [Hamon] au cours de ces deux dernières années* ». L'ancien Premier ministre pointe évidemment les votes transgressifs de son ancien ministre de l'Éducation nationale ; lequel lui réplique aussitôt : « *Respecter les règles, c'est commencer par respecter les programmes sur lesquels on est élu* ».

La revendication des « frondeurs » de défendre la légitimité des engagements électoraux du PS et de son candidat à la présidentielle suppose tout un travail politique de définition de ce « sur quoi » et ce « pour quoi » François Hollande et les socialistes ont été élus. Elle s'appuie sur des représentations telles que « l'esprit du Bourget », en référence au discours de lancement de la campagne présidentielle le 22 janvier 2012¹⁶³, ayant marqué les esprits par des formules considérées comme des « marqueurs de gauche », et sur des engagements emblématiques, comme la réorientation européenne, la réforme fiscale ou la régulation des activités bancaires.

La non-renégociation du Pacte budgétaire européen, puis « la politique de l'offre » avec les dépenses fiscales en faveur des entreprises, débutées par le CICE fin 2012 et amplifiées par le « pacte de responsabilité » en 2014, et les réformes du droit du travail, autant de politiques non annoncées avant l'élection, sont présentées comme étant objectivement des « tournants » structurels majeurs, ainsi que l'écrit Laurent Baumel : « *Le tournant programmatique et idéologique du quinquennat a donc constitué, qu'on le veuille ou non, une rupture du contrat démocratique passé avec les Français.* »¹⁶⁴

L'argumentation se confronte bien sûr à celle du Président lui-même et de ses plus fervents défenseurs, lesquels relativisent ou nient le décalage entre le programme électoral et la politique gouvernementale : la thèse défendue est que la ligne politique de François Hollande, en vérité, a toujours été très modérée, même si elle a pu être perçue, à tort, comme plus radicale qu'elle ne l'était réellement, dans l'effervescence de la campagne électorale et en raison de quelques formulations lyriques nécessaires. Sa politique serait donc dans la continuité de sa campagne, de même que les contestations dans la majorité ne seraient elles-mêmes que la simple persistance des vieux clivages avec « l'aile gauche » du PS.

¹⁶³ Au cours duquel François Hollande a prononcé sa phrase restée célèbre sur son « véritable adversaire » que serait le « monde de la finance » et déclaré que l'égalité était « l'âme de la France ».

¹⁶⁴ Laurent Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera*, op. cit., p. 26.

C'est ce que François Hollande résume en déclarant : « *Toute la campagne que [j'ai faite] est une campagne réaliste.* »¹⁶⁵, même si « *on fait plus rêver les gens que ce que l'on pense au moment où l'on fait une campagne.* »¹⁶⁶ Les accusations de non-respect des engagements ne sont selon lui que la répétition d'un schéma classique pour tout socialiste au pouvoir : « *Le procès en trahison est aussi vieux que celui de la gauche de gouvernement. [...] C'est un procès qui est fait à la social-démocratie. Il y a une expression : les "sociaux-traitres". Cela n'a pas été inventé depuis 2012, c'est vieux comme le débat à gauche !* ».¹⁶⁷

La majorité parlementaire socialiste voit ainsi une controverse pour la définition même de la situation politique et l'interprétation des clivages idéologiques, avec deux grilles de lecture rivales : la poursuite du désaccord traditionnel entre les « réformistes sociaux-démocrates » et leurs détracteurs, ou bien un basculement structurel vers le « social-libéralisme » ; une politique conforme au programme réel défendu avant l'élection à défaut d'un programme « rêvé », ou bien qui s'en éloigne objectivement, en abandonnant certaines mesures centrales au profit d'autres mesures relevant d'une philosophie fondamentalement différente.

Au-delà de « l'aile gauche » traditionnelle du parti, la thèse du « basculement » ou du « tournant » est portée par d'anciens membres de la « majorité réformiste » du PS comme Pierre-Alain Muet, qui affirme se situer dans la continuité de son positionnement et de ses fidélités antérieures à Jacques Delors et Lionel Jospin : « *Je n'ai jamais fait partie de la gauche du parti ! Mais quand tout un parti glisse à droite et que je ne bouge pas, je me retrouve à gauche. Je n'ai pas changé, je suis un social-démocrate depuis toujours.* »¹⁶⁸ Le responsable des commissaires socialistes aux Finances, Dominique Lefebvre, développe la thèse inverse en affirmant : « *François Hollande a été élu sur une ligne on ne peut plus réformiste modérée, il faut se souvenir du débat de la primaire ! [...] Après, il y a une dynamique de campagne, qui est notamment celle du Bourget. Comme souvent, il y a ce que dit effectivement le discours et il y a ce que les gens en retiennent, le symbole que cela représente.* »¹⁶⁹

Cependant, la controverse porte aussi, justement, sur le caractère plus ou moins contraignant que doit avoir le programme défendu avant les élections et, par conséquent, sur les possibilités d'adaptions de la politique gouvernementale. L'importance donnée au programme rentre en contradiction avec une certaine conception du pouvoir gouvernant, comme devant avoir la capacité de faire face aux circonstances et aux urgences, ayant la hauteur de vue et les

¹⁶⁵ Cité dans Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça...*, op. cit., p. 285.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 283

¹⁶⁷ *Ibid.* p. 290.

¹⁶⁸ Entretien le 15 juin 2016.

¹⁶⁹ Entretien le 26 mai 2016.

compétences pour réagir dans l'intérêt supérieur du pays. Des imprévus, dans la conjoncture économique et financière ou la situation internationale par exemple, peuvent contrarier ses plans et le contraindre à infléchir sa politique. Plus encore, l'accession au pouvoir d'État, surtout après plusieurs mandats passés dans l'opposition, confronte à des réalités nouvelles qui peuvent avoir été mal appréhendées, obligeant tout responsable politique à faire preuve de pragmatisme. C'est ce qu'explique Dominique Lefebvre :

« C'est une chose, quand tu es dans l'opposition, même quand tu es bien informé [...], ce n'est pas exactement pareil que quand tu es aux manettes. Je ne connais pas un élu qui, quand il est aux manettes, ne change pas. [...] Tu ne dis pas tout avant, d'abord parce que tu penses que tu ne peux pas tout dire, et puis tu ne sais pas tout. Et puis une fois aux responsabilités... Et puis cette idée stupide de dire : "Il fallait dire en 2012 et puis avoir un truc figé" alors on ne tient pas compte de l'Ukraine, du Mali, des attentats... »¹⁷⁰

Son collègue Christophe Sirugue abonde en ce sens : « Faire comme si ce que vous décidez en 2012 ne doit être jamais modifié jusqu'à la fin du mandat comme si la vie ne bougeait pas, comme si les rapports de force ne bougeaient pas, comme si les choses ne bougeaient pas, c'est quand même une vision un peu particulière de la politique. »¹⁷¹ Un conseiller du cabinet de Manuel Valls insiste sur l'idée que la politique de l'offre, même non annoncée en ces termes auparavant, s'est imposé au nom de l'objectif de faire baisser le chômage : « Il y a eu un accent très fort mis sur le plan économique, l'aide aux entreprises et cetera, qui n'avait jamais été vraiment annoncé, mais qui était nécessaire à un moment [...], on s'est dit : "Il faut créer de l'emploi pour sortir les gens du chômage, et pour créer de l'emploi, il faut donner des marges de manœuvre aux entreprises. »¹⁷²

Tout en confirmant qu'une politique gouvernementale doit pouvoir évoluer et s'adapter aux circonstances et aux imprévus, les « frondeurs » revendiquent l'idée que le « contrat » passé en 2012 les engage tout autant que le Président, et qu'en conséquence sa révision ne peut être une décision unilatérale du chef de l'État : si la discipline progouvernementale peut être demandée à la majorité pour les mesures annoncées *avant* les élections, les parlementaires doivent librement délibérer de toutes nouvelles mesures décidées *après* celles-ci. Expliquant avoir défendu la nécessité de la politique de rigueur en 1983, mais considérer comme absurde la politique budgétaire de François Hollande dans la conjoncture économique de 2012-2017, Pierre-Alain Muet prend en exemple la pratique de Lionel Jospin en ce sens :

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Entretien le 22 mars 2016.

¹⁷² Entretien le 19 novembre 2019.

« Un gouvernement est toujours confronté à devoir prendre des mesures qu'il n'a pas annoncées dans une campagne. [...] Jospin m'a dit : "Il y a eu des réformes que j'aurais voulu faire [...] mais j'ai senti qu'elles ne passaient pas au groupe, je ne voulais pas faire éclater le groupe sur une réforme que je n'avais pas annoncée pendant ma campagne [...]. Une réforme non-annoncée sur laquelle on n'a pas suffisamment convaincu le groupe, ce n'est pas possible". Je me souviens que son principe était : "Je n'ai pas de problème avec les réformes que j'ai annoncées dans la campagne, le groupe ne s'y opposera pas, ils ont été élus là-dessus. Sur les autres, il faut vraiment faire de la pédagogie". »¹⁷³

Laurent Baumel défend la même approche, expliquant que le Président est légitime à considérer que la situation économique lui impose de défendre une politique budgétaire qu'il n'avait pas initialement prévue, mais qu'alors les parlementaires ne peuvent être mis devant le fait accompli et sont eux-mêmes légitimes à défendre leurs propres analyses et entrer dans une négociation en posant leurs conditions à cette nouvelle politique, en tant que représentants élus du peuple ayant adhéré au « contrat démocratique » à deux reprises en 2012 :

« Sur le plan théorique, je ne suis pas contre l'idée d'adaptation. Je n'ai pas une lecture rigide, notariale, du contrat démocratique passé au moment des élections : bien sûr, les circonstances, on le voit avec les attentats, et même dans l'économie, il peut y avoir des circonstances, des facteurs qui tout d'un coup arrivent. [...] Mais la révision de contrat doit se faire avec les co-contractants. Voilà. On a contracté aussi. [...] On a été élu un mois plus tard, pour mettre en œuvre son programme. Donc, nous aussi, on a des électeurs. Donc, nous aussi on a le droit de donner notre mot sur les termes et l'ampleur de la révision de contrat. [...] Là, ce qui est choquant dans la V^e République, finalement, c'est cette idée qu'on a élu un homme, et [qu'il] est libre de modifier le contrat, unilatéralement, avec les Français, et sans tenir compte des co-contractants, à tout moment. Et les co-contractants, les députés, sont censés, dans la logique de ce régime, valider ces tournants, sans rechigner. Ou à la marge. »¹⁷⁴

Les débats idéologiques soulevés par la « fronde » et les conflits d'interprétation traversant la majorité socialiste de la XIV^e législature posent des questions plus larges sur la place de la dimension programmatique en démocratie représentative et la contrainte qu'elle peut et doit poser aux représentants et aux gouvernants ; ils interrogent aussi les modalités des relations entre le pouvoir gouvernant et sa majorité – et la place que peut occuper la délibération dans le système institutionnel.

¹⁷³ Entretien le 15 juin 2016, déjà cité.

¹⁷⁴ Entretien le 29 mars 2016.

2) La place incertaine de la délibération en « fait majoritaire »

En transgressant la discipline partisane, y compris lors des scrutins les plus cruciaux pour la politique générale du pouvoir gouvernant, en ne lui laissant qu'une majorité relative à l'Assemblée nationale, en revendiquant de défendre des propositions budgétaires alternatives d'une ampleur non négligeable, en remettant ouvertement en cause l'automatisme du soutien que les parlementaires de la majorité apportent au Gouvernement, les « frondeurs » soulèvent des questions relatives à la place que peut occuper la *délibération* parlementaire dans un régime marqué par le « fait majoritaire » et par la « fusion politique » opérée entre le groupe dominant le Parlement et le pouvoir gouvernant. Quelle possibilité reste-t-il pour la formation de « majorités d'idées » construites dans la discussion ? La légitimité de la politique gouvernementale peut-elle provenir d'une « majorité de la majorité » qui ne serait en fait qu'une minorité ? Jusqu'où le « contrat de gouvernement » permet-il de négocier le contenu de la politique gouvernementale et laisse-t-il de la place à la délibération ?

Une spécificité du régime parlementaire est d'être plus prompt à la constitution d'une majorité « permanente » pour la mandature. En régime présidentiel, où le pouvoir gouvernant et les assemblées législatives ont leur légitimité propre et doivent coopérer, le Président est souvent amené à compter sur des majorités mouvantes, susceptibles de se recomposer à chaque vote. En régime parlementaire, où l'existence du cabinet gouvernemental, et parfois son investiture, dépend d'une majorité parlementaire, l'établissement d'un « contrat de gouvernement » pour la législature, avec une majorité constituée dès les élections, à vocation durable, nécessaire à la stabilisation et la structuration du système, change la donne ; surtout dans la version « majoritaire » du régime, selon la classification d'Arendt Lijphart¹⁷⁵, c'est-à-dire avec une majorité suffisante pour gouverner mais n'allant pas beaucoup plus loin que le seuil minimum nécessaire, dans une configuration partisane conflictuelle, polarisée entre des camps alternatifs – classiquement « la gauche » et « la droite » en cas de bipolarisation.

Les termes consacrés désignant « la majorité » et « l'opposition » sont significatifs du fait que les lignes de clivage, dans l'assemblée parlementaire, sont *préétablies* – ce qui tend à « figer » la délibération parlementaire, voire à lui faire perdre toute finalité. D'autant que le « contrat de gouvernement » recouvrant la politique générale se décline, souvent, dans tous les secteurs, ce qui rend improbable la possibilité de « majorités d'idées » ou « de circonstances », agrégeant des votes selon les préférences individuelles des parlementaires et pouvant recouper

¹⁷⁵ *Patterns of Democracy, op. cit.*

d'autres clivages que ceux établis lors de la formation du cabinet, comme si le sort de toute discussion était prédéterminé¹⁷⁶. Cet état de fait est critiqué dans le débat politique et déploré par des parlementaires ; par exemple par le député ex-UMP devenu UDI Michel Piron, lequel d'ailleurs insiste pour parler de « la minorité » à la place de « l'opposition »¹⁷⁷, et appelle de ses vœux une délibération et des votes plus libres :

*« Vous avez un trait qui ne trompe pas, une véritable déviance sémantique qui ne trompe pas, qui est très révélatrice, dans les médias, qui est répétée à longueur de temps, à l'Assemblée ou ailleurs, c'est "la majorité" ou "l'opposition". J'ai fait remarquer à de nombreuses reprises, [...] je rappelle en tant que besoin que je ne suis pas dans l'opposition, je suis dans la minorité ! Le mot qui répond au mot "majorité", c'est le mot "minorité". Ce n'est pas du tout la même chose, cela veut dire clairement que quand on est contre, on le sait, on le dit, on le montre, et quand on est d'accord, eh bien on le sait, on le dit et on le montre. L'opposition systématique, je n'y crois pas plus [que l'inverse] ; je n'ai jamais été un béni-oui-oui dans la majorité, je n'entends pas être un béni-non-non dans la minorité. »*¹⁷⁸

Les « majorités d'idées » ne correspondant pas à l'alignement de tous les députés de la majorité contre tous les députés de l'opposition ne sont pas totalement inexistantes : en raison des votes dissidents dans les groupes ou des désaccords éventuels entre des partenaires de la coalition gouvernementale, des configurations alternatives peuvent se produire. L'exemple le plus emblématique de l'histoire de la V^e République est sans doute celui de la légalisation de l'avortement, adoptée à deux reprises dans les années 1970 par l'opposition de gauche avec le renfort d'une minorité de la majorité de droite¹⁷⁹. Pendant le cas particulier de la IX^e législature, les textes sont adoptés selon des majorités variables qui, par définition, ne correspondent pas à une majorité gouvernementale qui n'est que relative – notamment des textes adoptés grâce aux voix de l'UDC dont les députés votent néanmoins la plupart des motions de censure.

¹⁷⁶ Bien loin donc du « gouvernement par l'éloquence » et des majorités produites dans et par la discussion sous la III^e République, décrit par Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence, op. cit.* C'est bien pour cela que dans la phase de « démocratie des partis » selon Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif, op. cit.*, « l'épreuve de la discussion » quitte le Parlement, qui n'est plus que le lieu d'enregistrement des rapports de force partisans, pour se retrouver dans les négociations à l'intérieur des partis et entre les partis.

¹⁷⁷ Une terminologie qui correspond d'ailleurs au régime présidentiel états-unien, où le chef du deuxième parti le plus important dans chaque chambre du Congrès est appelé *Minority Leader* et non pas *Opposition Leader* comme dans le système de Westminster.

¹⁷⁸ Entretien le 16 mai 2016.

¹⁷⁹ Le 28 novembre 1974, le projet de loi de Simone Veil légalisant l'IVG pour une période expérimentale de cinq ans est adoptée alors que plus des trois cinquièmes des députés des groupes soutenant le Gouvernement Chirac votent « contre » (presque les deux tiers de l'UDR, les trois quart des RI et la moitié des RCDS) tandis que tous les socialistes et tous les communistes votent « pour » ; le 29 novembre 1979, la légalisation définitive est adoptée, encore une fois, par la totalité de la gauche minoritaire, alors qu'environ 70% de la base parlementaire du Gouvernement Barre s'y opposent (plus de 80% du RPR et plus de 60% de l'UDF).

Mais les majorités « circonstanciées » restent par nature exceptionnelles, une entorse à la règle générale, sur des sujets, même importants, ne touchant pas au cœur de la politique gouvernante. Pendant la XIV^e législature, avec les défections des « frondeurs » ne laissant que des majorités relatives lors des votes budgétaires, l'idée est cependant évoquée par certains que la politique de François Hollande nécessiterait en fait une majorité constituée autrement, comme le laisse entendre en creux Jean-Marc Germain en disant que les socialistes devraient dire au pouvoir gouvernant : *« Écoutez, ce n'est pas le projet des socialistes, donc soit vous arrivez à trouver des députés de droite suffisamment nombreux pour voter votre texte, soit cela se fait avec nous, mais à ce moment-là, c'est à nos conditions. »*¹⁸⁰ La question se pose d'ailleurs de savoir si l'opposition de l'UMP et de l'UDI à certaines réformes – comme le CICE puis le « pacte de responsabilité », la loi Macron et la « loi travail » – correspond à une authentique insatisfaction de fond ou à une « posture » d'opposants.

Au-delà du caractère plus ou moins figé de l'affrontement « majorité/opposition » qui fait perdre une part de sa substance à la délibération parlementaire, les « frondeurs » socialistes, en remettant en cause « l'évidence » de la position progouvernementale et en conditionnant leurs votes, notamment pour l'adoption des lois budgétaires, à la prise en compte de leurs suggestions ou au respect de certaines « lignes rouges », interrogent les modalités de délibération à l'intérieur de la majorité et les conditions d'élaboration d'une position collective. Un groupe majoritaire, on l'a souligné précédemment, est nécessairement un conglomerat hétérogène de sensibilités et de cultures politiques aux aspirations distinctes et parfois contradictoires, qu'il doit réussir à intégrer dans une action commune. Indépendamment même de savoir dans quelle mesure les députés socialistes « légitimistes » adhèrent sur le fond à la politique gouvernementale, la « fronde » questionne les conditions de faisabilité d'une telle intégration de lignes politiques divergentes dans une seule, pour produire une majorité.

L'improbabilité de pouvoir former des « majorités circonstanciées » rend évidemment d'autant plus crucial le consentement des minoritaires de la majorité à se rallier à sa position collective. Lorsqu'une décision doit être prise dans un groupe majoritaire, une majorité simple peut suffire ; une fois dans l'assemblée entière, les voix des minoritaires de la majorité peuvent être indispensables, le sont d'autant plus que la majorité est étroite et, surtout, que l'opposition s'oppose en bloc – que ce soit ou non par « posture ». L'élection d'un président de groupe peut être acquise avec une partie seulement des voix du groupe, tandis que l'élection d'un président d'assemblée nécessite que les membres de la majorité se rassemblent autour de sa candidature,

¹⁸⁰ Entretien le 21 juin 2016.

s'il ne peut compter sur des voix venues de l'opposition. Il en est de même pour l'adoption d'une position de soutien à la politique gouvernementale.

Dans un système politique opérant selon une logique « majoritaire » par opposition à une logique « consensuelle », c'est-à-dire dans lequel le pouvoir peut être exercé de façon *exclusive* par une « simple » majorité, sans l'opposition, l'élaboration de la position collective de la majorité peut-elle valablement se prendre, précisément, selon une simple règle majoritaire, ou doit-elle rechercher l'approbation la plus large *en son sein* pour représenter légitimement une authentique volonté majoritaire ? L'application de la simple règle majoritaire dans un groupe ouvre la possibilité qu'une politique gouvernementale s'appuie sur une majorité « artificielle », n'étant en réalité qu'une fraction réduite de la représentation nationale. En bref, si le pouvoir dans une assemblée est exercé par un groupe occupant un peu plus de la moitié des sièges, mais que la consigne de vote à laquelle se plient ses membres est elle-même adoptée par un peu plus de la moitié de ceux-ci, la politique gouvernementale ne repose alors que sur l'adhésion « réelle » d'un quart seulement des législateurs.

À cet égard, une accusation faite aux « frondeurs » retient l'attention : celle d'être une « minorité de blocage ». L'expression est notamment employée par Jean-Christophe Cambadélis et par Manuel Valls lors de la réunion plénière du groupe SER se tenant une semaine après le premier engagement de responsabilité sur la « loi travail¹⁸¹ : en menaçant de mêler leurs voix à la droite pour voter « contre » le projet du Gouvernement, les opposants aux textes se comporteraient comme une « minorité de blocage », empêchant ainsi la majorité des députés socialistes d'adopter le projet de loi et justifiant donc le recours au « 49.3 ».

La notion de « minorité de blocage » peut sembler surprenante, en ce sens qu'une majorité simple suffit pour adopter une loi ordinaire à l'Assemblée nationale et qu'une minorité ne peut juridiquement pas faire « blocage ». Lorsqu'une majorité qualifiée est requise, comme les trois cinquièmes des suffrages exprimés en Congrès pour ratifier une révision de la Constitution, une minorité, ici supérieure à 40%, peut mettre un veto ; en revanche, le rejet d'un projet de loi ordinaire suppose bien que ses opposants – qu'ils s'y opposent ou non pour les mêmes raisons – représentent une majorité des votants. Si l'Assemblée nationale avait rejeté le projet de « loi travail », par l'addition des voix des députés de droite – affirmant que le texte n'allait pas, ou plus, assez loin dans l'assouplissement du droit du travail – et d'une partie des députés de la gauche – pour qui le texte allait trop loin dans cette direction – c'est donc que le projet lui-même aurait été minoritaire au Parlement.

¹⁸¹ Observation n°101, déjà citée.

L'accusation envers les dissidents d'être une « minorité de blocage » ne se comprend évidemment qu'en prenant comme référence le seul groupe majoritaire, c'est-à-dire en excluant l'opposition du processus de décision, puisque les votes de cette dernière sont, par principe, perdus. Mais l'expression est ainsi révélatrice de la reproduction de la règle majoritaire à l'intérieur même de la majorité, qui revient à revendiquer de légitimement exercer le pouvoir *sans* les minoritaires autant qu'il est exercé *sans* l'opposition – alors même que ces minoritaires sont, précisément, une des composantes de la majorité qui font qu'elle *est* une majorité pouvant prétendre à la légitimité démocratique pour exercer le pouvoir. Le propos de la députée socialiste Chaynesse Khirouni, pour laquelle le groupe devrait se préoccuper de rassembler ses membres dès lors que les contestations atteignent une masse substantielle, plaide dans le sens d'une prise de décision la plus « inclusive » possible dans la majorité :

« Dans les méthodes, c'est ce que je trouve archaïque. On a un groupe de 300 [députés]. Si on commence à avoir, dans ce groupe de 300, quatre-vingt, quatre-vingt-dix personnes qui ne sont pas d'accord, même cent – alors, c'est vrai que ça ne fait pas la majorité [du groupe] ! Mais moi, je considère qu'il y a un problème. Si je devais manager ce groupe, je considère qu'il y a un point dur. Je n'attends pas le cent cinquante et unième pour expliquer qu'il y a un problème et que là, je n'ai plus la majorité ! Qu'on ait dix, quinze, vingt, sur l'ensemble du groupe, je veux bien entendre, bon... Mais quand on commence à avoir une petite centaine, [...] cela veut dire qu'il y a un point dur, et qu'il faut trouver une manière de [le régler]. De toute façon, on le sait bien qu'il y a des collègues qui jamais ne voteront contre la majorité, par exemple, même s'ils ne sont pas d'accord. »¹⁸²

Le revers de la logique « intégratrice » réside bien sûr dans ce qui constitue d'ailleurs le « repoussoir » des républiques antérieures contre lesquelles s'est construite la V^e République : l'influence excessive de « groupes charnières » en mesure de faire ou de défaire les majorités, la multiplication des revendications factionnelles empêchant la formation d'une orientation politique cohérente, alors qu'une politique gouvernementale de long terme impose un sens des responsabilités pour faire des compromis permettant une majorité stable. Des compromis qui deviennent difficiles à concevoir lorsque des désaccords sont présentés par les parties en présence comme « irréductibles », comme c'est le cas lors des discussions sur la « loi travail », à propos de « l'inversion de la hiérarchie des normes » – les « frondeurs » objectant une différence fondamentale de « philosophie » avec cette disposition, et le pouvoir gouvernant leur reprochant une « posture » rendant impossible un terrain d'entente.

¹⁸² Entretien le 15 juin 2016.

En définitive, le mouvement « frondeur » pose la question de ce que le « contrat » qui lie la majorité parlementaire au pouvoir gouvernant laisse comme espace de délibération et de négociation pour faire évoluer le contenu de la politique de ce dernier, y compris et surtout lorsqu'elle constitue une interprétation libre et contestée du sens du « contrat » initial. Jusqu'à quel point la confiance au Gouvernement implique-t-elle de lui laisser « carte blanche » sur les modalités de son action publique ? Quelles sont les marges de modification que peuvent revendiquer les parlementaires de la majorité ? Au-delà de quel seuil les infléchissements deviennent-ils une remise en cause du « contrat de confiance », demandant une révision de celui-ci voire un changement de gouvernement ?

Au commencement de la « fronde », lorsque les signataires de « L'Appel des 100 » dévoilent leur plateforme de propositions budgétaires alternatives, ils écrivent reconnaître, comme on l'a mentionné au premier chapitre, que leurs amendements vont plus loin que ce que la délibération parlementaire permet traditionnellement, mais affirment qu'ils « *ne sont en rien contraires à nos institutions, ni aux débats auxquels on assiste dans d'autres grandes démocraties* », citant en exemple les négociations budgétaires entre le Président et le Congrès des États-Unis¹⁸³. François Hollande, à l'inverse, lors de sa conférence de presse le 18 septembre 2014, après la nomination du deuxième Gouvernement Valls, rappelle l'orthodoxie institutionnelle, à savoir que les discussions parlementaires ne peuvent s'inscrire que dans les limites fixées par le pouvoir gouvernant lui-même : « *La majorité de l'Assemblée nationale a donné sa confiance au gouvernement. [...] Rien n'empêche de poursuivre le débat, de l'enrichir, d'améliorer ce qui est proposé, mais dans le cadre qui est fixé, dans la ligne qui est tracée.* »

La question est d'autant plus prégnante que, dans son souci d'aider l'exécutif à bien gouverner dans la stabilité malgré les divisions parlementaires, la Constitution de 1958 suit une logique de « tout ou rien », permettant au pouvoir gouvernant de défendre devant le Parlement une politique « à prendre ou à laisser », à accepter ou rejeter en bloc : c'est bien le sens des dispositions comme le « vote bloqué » de l'article 44 alinéa 3 et, surtout, de l'engagement de responsabilité sur un texte de l'article 49 alinéa 3. D'où la réflexion du député François Valentin lors de la I^{ère} législature, selon laquelle le Parlement est « *une armée qui possède bien la bombe atomique mais qui ne dispose pas du plus modeste fusil* »¹⁸⁴. De sorte que, tant que la majorité s'interdit d'utiliser « la bombe atomique », elle procède à un désarmement unilatéral.

¹⁸³ « Plateforme de l'Appel des 100 pour plus d'emplois et de justice sociale », publiée le 9 juin 2014.

¹⁸⁴ Cité dans la première édition de la thèse de Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la V^e République*, Paris, FNSP, Centre d'études de la vie politique française, 1962, 57 pages, p. 29.

3) Rôle discuté du parti majoritaire et présidentiel

Depuis les difficultés de l'UNR à trouver sa place dans le nouveau système institutionnel de la V^e République, le rôle du parti majoritaire reste perpétuellement incertain et controversé, dans un régime parlementaire mais où le pouvoir gouvernant procède d'un chef d'État issu du suffrage universel direct, ayant sa légitimité personnelle propre. Dans un régime parlementaire « classique » ou même en période de cohabitation en France, la configuration est différente, puisque le chef gouvernant provient explicitement du parti dont il tire sa légitimité, dont il met en œuvre la plateforme programmatique et devant les parlementaires duquel il est responsable. En revanche, lorsque le parti majoritaire est aussi le parti présidentiel, qu'il est identifié au chef de l'État venu de ses rangs, et surtout, depuis 2002, sur la victoire duquel il s'est appuyé pour conquérir une majorité parlementaire aux élections législatives, son positionnement vis-à-vis de lui pose la question de sa capacité d'autonomie, qui plus est lorsque les modalités de la désignation de son candidat présidentiel lui font perdre son contrôle.

Les deux grands partis alternant au gouvernement jusqu'en 2017, on l'a vu, présentent des cultures organisationnelles bien distinctes – et ces différences pèsent sur les modalités d'exercice du pouvoir et de maintien de la cohésion¹⁸⁵. À droite, les individualités peuvent certes d'autant plus s'exprimer librement que les règles sont souples et changeantes, la discipline au parti peu prisee, mais le chef de l'État court moins le risque de faire face à des oppositions collectives structurées plutôt qu'à des défections isolées et ponctuelles, qui restent limitées et tolérables tant qu'il parvient à entretenir sa domination charismatique. Le Parti socialiste accorde une plus grande valeur à l'unité collective de vote ; il permet en principe aux dirigeants d'avoir un groupe plus discipliné, à condition de sacrifier aux contraintes des procédures statutaires et de la délibération interne, de prêter attention aux équilibres entre les courants et de garder ainsi le contrôle de l'appareil.

La caractéristique majeure du Parti socialiste pendant la XIV^e législature et le quinquennat de François Hollande, largement documentée précédemment, est pourtant sa faiblesse structurelle et son incapacité à peser d'une manière ou d'une autre sur le contenu de l'action gouvernementale. Bien que plus proactif sous la direction de Jean-Christophe

¹⁸⁵ Jean-Claude Colliard a suggéré dans un article consacré à Maurice Duverger que la présidentialisation du régime de la V^e République était une conséquence « *de la faible structuration des partis politiques en France* » : « Un homme d'intuition », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n^o1, 2010, pp. 13-21, p. 21, une idée développée par lui dans "The Influence of Political Parties on the Constitution", *French Politics*, vol. 7, n^o1, 2009, pp. 32-41. Si l'hypothèse de la faible structuration des partis politiques comme facteur ou condition du présidentialisme est assez pertinente dans le cas des mouvements gaullistes et giscardiens jusqu'en 1981, elle est plus discutable pour le cas du Parti socialiste, comme on l'a vu au troisième chapitre.

Cambadélis que sous celle d'Harlem Désir, le PS prend rarement ouvertement position sur le fond de la politique gouvernementale ; surtout, lorsque des positions sont adoptées avec plus ou moins de clarté – sur la « loi Macron », la politique budgétaire, la déchéance de nationalité ou la « loi travail » – elles ne se traduisent jamais par des demandes explicites au Gouvernement et encore moins par des amendements adoptés ou des textes rejetés par ses parlementaires.

La faiblesse du parti est souvent déplorée par les députés, qui soulignent qu'elle participe à déplacer le conflit politique non tranché à l'intérieur du groupe parlementaire. Comme le dit Sandrine Doucet : « À un moment donné, je pense que nous, députés, nous avons trop eu à faire le travail qui n'était pas fait au Parti socialiste. »¹⁸⁶ La même analyse est faite par la présidente de la commission des Affaires sociales, Catherine Lemorton : « Pourquoi y a-t-il eu désordre ? Parce que le parti s'est dédouané de prendre des décisions et de donner une politique. Ce qui fait que quand un sujet arrivait, comme le pacte de responsabilité [...], il y a eu des choix qui n'avaient pas été tranchés par le Parti socialiste. Donc on renvoyait au groupe des députés socialistes – qui sont finalement la fin de la chaîne, dans un parti avec des militants – de prendre la décision. C'est un parti qui s'est endormi, qui ne travaille pas. »¹⁸⁷

L'absence d'impulsion du parti sur l'activité législative et budgétaire de ses députés est particulièrement regrettée par les « aubrystes » ayant rallié la motion du Premier secrétaire lors du congrès de Poitiers en échange de l'inscription dans le texte de cette motion non seulement de demandes de réorientations politiques substantielles, mais aussi de l'affirmation que le parti agira pour la fin du quinquennat *via* son groupe parlementaire. Or, Jean-Marc Germain souligne que ces résolutions n'ont pas été appliquées par la suite, le Premier secrétaire se contentant de s'efforcer de « faire accepter » les décisions du pouvoir gouvernant au parti¹⁸⁸.

Dans le dispositif préconisé par les « aubrystes » de la motion majoritaire – tout comme par l'ensemble des « frondeurs » mais aussi des « non-alignés » réunis autour de Karine Berger – les débats tranchés dans le parti doivent ensuite se traduire dans ses activités parlementaires ; ce qui impliquerait de poser des *conditions* aux votes des projets gouvernementaux, de déposer et d'adopter des amendements traduisant les positions socialistes et, le cas échéant, de refuser de voter un texte si des demandes importantes ne sont pas satisfaites. Sur le budget par exemple, selon Jean-Marc Germain, cela reviendrait à dire au Gouvernement : « "Non, maintenant, il y

¹⁸⁶ Entretien le 30 mars 2016.

¹⁸⁷ Entretien le 26 janvier 2017.

¹⁸⁸ « On le disait dans la motion, c'était un des amendements à la motion A. On théorise le lien entre le parti et le groupe majoritaire en disant que sur chaque grand texte de loi, le parti se prononcera, et que les décisions du parti devraient servir de référence aux parlementaires dans leur vote. C'est écrit noir sur blanc, ce n'est pas du tout mis en œuvre. Le Premier secrétaire va discuter avec le Président de la République, ensuite, il essaie de faire avaler la pilule comme il peut. » Entretien avec Jean-Marc Germain le 21 juin 2016.

aura des contreparties aux entreprises, sinon il n'y aura pas de vote des députés socialistes." »
Selon le député, la majorité parlementaire – parti et groupe – doit de cette façon être autonome d'un pouvoir gouvernant qui a, légitimement, son propre agenda :

« La démocratie, c'est un gouvernement qui propose des textes, il est légitime, on n'a pas à critiquer cela, on n'a même pas à lui dire "Non, ce n'est pas le texte du Parti socialiste" – je n'attends pas que Valls tous les matins dépose sa copie à Cambadélis qui lui dise : "Oui, c'est bon, tu peux déposer ça." Non, il dépose, et puis nous, on vote. Nous, par contre, on a un devoir, on est des députés socialistes, on a des militants qui pensent, qui votent, qui ont des orientations idéologiques – alors ce n'est pas notre bible non plus, mais si ce n'est pas du tout notre référence, il n'y a plus de système partisan, s'il n'y a plus de système partisan, on a un régime soit de barons locaux, soit de populisme. C'est pour cela que tout cet enchaînement est très important. Or là, il ne fonctionne pas, notamment parce qu'on a un parti, et un groupe, qui considère qu'il est là pour servir de béquille du Président, alors qu'il devrait être là pour animer le débat, pour dire au Président de la République : "Telle chose c'est possible, telle autre chose ce n'est pas possible, ça ne passera pas avec les parlementaires". »¹⁸⁹

Les rares prises de position formelles du PS – dont le rapport sur la politique budgétaire adopté par le Bureau national en juillet 2015 et rédigé, justement, par le député Germain – sont des ressources pour les contestataires de la politique gouvernementale afin de légitimer leurs actions mais, contrairement à leurs demandes, elles ne sont pas reprises dans les débats par la direction du parti ni du groupe socialiste¹⁹⁰. Le « double langage » du PS est, en fait, une vraie doctrine institutionnelle progressivement dévoilée par Jean-Christophe Cambadélis au gré des circonstances, résumable par une formule : « Le parti propose, le Gouvernement dispose ». Laurent Baumel rappelle que lors de l'adoption du rapport Germain, le Premier secrétaire en a immédiatement limité la portée : « *Il y a eu cette fameuse phrase, qui a été souvent reprise ensuite dans le débat, il a dit : "Dans la V^e République le parti propose et le Gouvernement dispose". Donc voilà, lui-même dès le départ a dit : ce vote est une indication, ce qu'on aimerait, mais ensuite, si l'on n'obtient pas ce qu'on veut, on vote quand même.* »¹⁹¹

La ligne directrice du dirigeant du PS est que le parti majoritaire a le droit de s'exprimer de façon autonome, mais le devoir d'agir de façon hétéronome vis-à-vis du pouvoir gouvernant. Le parti est libre de ses initiatives, peut impulser un travail de réflexion, proposer des idées et des réformes, mais en laissant le Gouvernement libre de reprendre ce qui lui convient de ses

¹⁸⁹ Même entretien.

¹⁹⁰ Laure Equy, « Budget : le PS en porte-à-faux », *Libération*, 8 octobre 2015.

¹⁹¹ Entretien le 26 janvier 2016.

propositions, sans en faire la condition d'un soutien parlementaire qui, lui, est considéré comme acquis quoiqu'il advienne. La revendication d'une liberté d'initiative, relève Laurent Baumel, distingue la direction du parti de celle du groupe : « *Alors, évidemment, Cambadélis est plus subtile que Bruno Le Roux ! Cambadélis, il essaye de donner le change. Il essaye de faire vivre une dialectique d'autonomie, mais en limitant d'emblée l'autonomie à l'affirmation d'une position. Voilà. Il estime qu'à partir du moment où on a affirmé une position, bon après, on a dit ce qu'on avait à dire, le Gouvernement dispose... Alors que Le Roux ne supporte même pas l'idée qu'il y ait affirmation d'une position. Ça lui paraît insupportable.* »¹⁹²

Une première formulation de cette doctrine est perceptible début 2015, au moment de la réaction du Bureau national du PS à l'adoption en premier lecture, sans vote, du projet de « loi Macron ». Par une résolution, tout en réprimandant les députés ayant annoncé leur intention de voter « contre » et se félicitant du travail parlementaire effectué, le BN note néanmoins l'absence de prise en compte de la position du PS : « *Toutefois le Bureau national estime que son mémorandum sur la loi pour l'activité et la croissance, n'a pas été étudié comme il aurait dû. Il peut et doit l'être en seconde lecture.* » Affirmant que désormais, il « *donnera maintenant ses consignes sur les textes après audition du Gouvernement* », le BN ajoute qu'il « *cherchera de nouvelles méthodes de concertation, travaillant aux conditions d'un compromis permettant à chacun de voir ses convictions prises en compte, tout en respectant la solidarité indispensable et incontournable avec le Gouvernement.* »¹⁹³

Il est révélateur que l'annonce de délibérations futures pour aboutir à des consignes de vote – point qui ne sera concrètement jamais mis en œuvre – se termine sur l'affirmation d'une « *solidarité indispensable et incontournable avec le Gouvernement* » ; le parti donne *par avance* le dernier mot au pouvoir gouvernant, en postulant son soutien à l'issue des débats. Une conception du fonctionnement des institutions défendue et assumée par Jean-Christophe Cambadélis, y compris lors de son départ de la direction du PS¹⁹⁴, réaffirmant explicitement que dans le régime politique français, le rôle du parti majoritaire est de formuler ses propositions, mais de laisser le Gouvernement en disposer comme il l'entend : « *C'est mon tendre drame. C'est-à-dire que le PS pouvait suggérer, proposer, mais sous la V^e République, c'est l'exécutif qui décide. On n'a pas un régime parlementaire. J'imaginai mal le Premier secrétaire déstabiliser son propre Gouvernement. Ce n'est pas mon style.* »¹⁹⁵

¹⁹² Même entretien.

¹⁹³ « Résolution du Bureau national », 24 février 2015.

¹⁹⁴ Notamment dans son livre-bilan : *Chronique d'une débâcle. 2012-2017*, Paris, L'Archipel, 2017, 224 pages.

¹⁹⁵ Émission « Grand matin », *Sud Radio*, 29 septembre 2017.

Que la V^e République ne soit pas un régime parlementaire est certes contestable en droit, mais exprime évidemment le fait que le pouvoir gouvernant émane d'un chef élu directement et non des élections législatives ; néanmoins, le fait que cette idée soit invoquée pour justifier que le parti majoritaire *suive* le pouvoir gouvernant sans condition peut être jugée surprenante. Dans un régime présidentiel, où le Président d'une part et les parlementaires d'autre part sont élus séparément, ces derniers, même lorsque les membres du parti présidentiel sont majoritaires, ne sont pas nécessairement dévoués au pouvoir gouvernant, n'étant pas liés à lui par un quelconque « contrat de confiance », ayant leur légitimité propre. A l'inverse, la doctrine constitutionnelle de Jean-Christophe Cambadélis prône une fidélité subordonnée des députés du parti présidentiel au chef de l'État issu de ses rangs et aux gouvernements nommés par lui.

À cet égard, une décision du PS dans la perspective des échéances électorales de 2017 est très significative : partant du constat des expériences passées que chaque plateforme nationale publiée par le parti avant une élection présidentielle est ensuite écartée au profit du programme personnel du candidat investi pour cette dernière, la direction du PS en 2016 renonce même à l'élaboration d'un projet du parti¹⁹⁶. La résolution votée par le Conseil national le 6 février énonce : « *Notre parti n'a aucun intérêt à rejouer la pièce des élections précédentes, où le temps passé à discuter et à se disputer pour élaborer un programme est inversement proportionnel au temps que le candidat passe à le lire et à le reproduire.* » Devant les cadres locaux du PS le 30 janvier, le Premier secrétaire se montre très sévère sur l'utilité d'un projet propre du parti : « *Nous sortons un document écrit à chaque fois par à peu près les mêmes. [...] Nous remettons le document la main tremblante au candidat à l'élection présidentielle qui nous fait un grand sourire et le classe verticalement pour appliquer le sien.* »

L'abandon d'un programme propre distinct de celui du candidat à la présidentielle rend d'autant plus importante la question de la désignation de ce dernier. Lorsque le candidat investi ou soutenu par le parti est choisi par ses instances dirigeantes, on peut s'attendre à ce qu'il soit « naturellement » en phase avec les orientations majoritaires du parti. Lorsqu'il est désigné par un vote interne des militants, *a fortiori* si ces derniers votent aussi pour désigner leur direction, l'harmonie entre les deux reste également possible, même si les militants peuvent choisir un *outsider* plus éloigné des enjeux partisans – l'investiture de Ségolène Royal en 2006 en donne un exemple. En revanche, lorsque le parti délègue la désignation de son candidat à un corps électoral plus large, appelant toutes les personnes inscrites sur les listes électorales qui le souhaitent à participer à une primaire ouverte, alors il perd davantage encore le contrôle sur

¹⁹⁶ Aurélie Marcireau, « Le PS vote une résolution qui enterre le débat interne sur le projet présidentiel (mais ne le dit pas à ses militants) », *Le Lab Europe 1*, 11 février 2016.

cette désignation¹⁹⁷, ce qui achève de mettre en cause la fonction idéologique et programmatique du parti et le rôle que peuvent jouer ses militants¹⁹⁸.

Le cumul de la subordination assumée du parti à « son » Président et de la procédure de primaire présidentielle ouverte pose en effet la question de l'utilité du parti, au-delà d'une simple machine électorale fournissant des ressources financières et des troupes militantes, éventuellement d'un club de réflexion proposant une « boîte à idées », puisque le parti n'a pas de prise sur la sélection de son candidat à la fonction suprême et que ce candidat détient ensuite le pouvoir de décider unilatéralement de l'orientation programmatique du parti pour l'élection à venir et, s'il la remporte, pour toute la durée du quinquennat¹⁹⁹. Le principe de la primaire ouverte pourrait, en détachant vraiment la désignation du candidat des équilibres intra-partisans, autonomiser le parti de sa figure présidentielle²⁰⁰ ; mais la doctrine constitutionnelle appliquée par Jean-Christophe Cambadélis ne va pas en ce sens-là, même si la « fronde » montre que le prix politique à payer peut s'avérer important.

Une majorité parlementaire autonome, dans le contexte d'un Président chef du pouvoir gouvernant, impliquerait que le parti majoritaire et présidentiel – ou bien ses parlementaires pris indépendamment²⁰¹ – même en soutenant un candidat à la Présidence de la République, assume également d'avoir son propre programme pour les élections législatives, d'entrer ensuite en coopération avec le chef de l'État, pour concilier leurs projets respectifs et s'entendre sur la formation et l'action d'un gouvernement. Cela suppose pour le parti d'être prêt à investir dans un capital politique distinct de celui de son candidat puis du Président, de ne pas totalement s'identifier à lui mais d'avoir une identité propre, et même d'être capable de capitaliser politiquement et électoralement sur son autonomie et sa capacité à négocier. Rien ne permet d'être sûr qu'une telle stratégie partisane rencontre le succès, compte tenu de la structuration des comportements électoraux autour de l'élection présidentielle, mais elle est une condition de possibilité d'une majorité parlementaire autonome.

¹⁹⁷ De fait, en 2011 et en 2017, le candidat désigné n'est pas celui de la direction du parti. Même si l'écart idéologique ne semble pas *a priori* considérable en 2011 entre la Première secrétaire et son adversaire vainqueur, le second tour de la primaire de 2017 voit s'affronter deux candidats ayant longtemps évolué aux « franges » opposées du parti.

¹⁹⁸ Rémi Lefebvre, *Les primaires socialistes*, *op. cit.*

¹⁹⁹ Et même pour deux séquences électorales nationales d'affilé, si le parti intègre, comme l'UMP/Les Républicains et contrairement au PS, une procédure de ré-investiture « automatique » d'un Président sortant.

²⁰⁰ Bernard Dolez, « Le Parti socialiste, les primaires et la (dé)présidentialisation du régime », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 154, 2015, pp. 67-79.

²⁰¹ Notamment dans le cas de la droite, dont le modèle partisan valorise davantage l'indépendance du groupe parlementaire et la liberté individuelle de ses élus, plutôt que l'unité et la discipline partisanes.

B. Les conséquences de la discipline progouvernementale

Les pratiques du présidentielisme majoritaire de la V^e République, renforcées par la discipline progouvernementale, aboutissent dans les faits à pratiquement effacer la portée démocratique de la responsabilité gouvernementale et de la délibération parlementaire (1), même si les effets de la concentration des pouvoirs dans les mains du Président de la République sont tempérés par des insubordinations parlementaires limitées (2). La réflexion sur l'évolution des institutions, avec ou sans révision de la Constitution, est compliquée par la difficulté de changer non seulement les règles formelles mais surtout les mœurs et les mentalités politiques qui déterminent leur application (3).

1) Le dysfonctionnement de la délégation démocratique

Avec la singularité d'un Président de la République se faisant élire, au suffrage universel direct, sur un projet gouvernant et revendiquant de rassembler une majorité parlementaire pour soutenir un gouvernement choisi par lui, la V^e République laisse pourtant constitutionnellement la possibilité à une telle majorité d'imposer une politique gouvernementale au chef de l'État, surtout si elle peut s'appuyer sur un soutien populaire, et faire respecter ainsi une certaine conception de la délégation démocratique. Mais la discipline progouvernementale et le présidentielisme majoritaire, intériorisés et incorporés par les acteurs politiques, interfèrent dans cet édifice, annulant pratiquement de fait la responsabilité politique gouvernementale et circonscrivant très strictement la délibération parlementaire, au profit d'une concentration personnelle des pouvoirs.

Les démocraties représentatives contemporaines reposent sur un idéal de *délégation*²⁰² – liant un mandant (*principal*) et un mandataire ou délégué (*agent*) – en plusieurs étapes, allant du « peuple souverain » – principal originel – jusqu'à l'administration – agent final – avec les responsables politiques comme intermédiaires. Des dysfonctionnements de la délégation (*agency loss*) peuvent se produire à chaque étape, lorsque le délégué suit ses propres préférences et ses propres intérêts à la place de ceux de son mandant. L'enjeu de l'agencement institutionnel est de permettre le contrôle des délégués afin de les tenir responsables (*accountable*).

²⁰² Arthur Lupia, "Delegation and its Perils", in Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 33-54.

La délégation démocratique en régime présidentiel est complexe, avec plusieurs types d'acteurs délégués par le peuple – le Président et le Congrès des États-Unis par exemple – reçoivent des délégations partiellement enchevêtrées, sont en concurrence et ainsi se contrôlent mutuellement. La chaîne de délégation est plus linéaire en régime parlementaire²⁰³ : du peuple aux parlementaires, des parlementaires au Premier ministre, du Premier ministre aux ministres et enfin des ministres à l'administration. Les partis politiques sont un intermédiaire contribuant à la responsabilité des élus devant les électeurs – leurs partis sont alors les délégués du peuple et les mandants de leurs parlementaires. Et si le Premier ministre est souvent le chef d'un parti, il doit cette place à sa responsabilité devant les membres et les élus de ce parti, dont il est bien le délégué, même s'il peut avoir une forte autorité en son sein.

Encore une fois, le fait que les mécanismes de mise en cause de la responsabilité ne soient le plus souvent pas utilisés dans les régimes parlementaires à « fait majoritaire » n'implique pas qu'ils n'aient aucun effet. La majorité n'a généralement *pas besoin* de renverser le gouvernement parce que, *spontanément*, celui qui est formé mène une politique qui est conforme ou au moins compatible avec son orientation politique. Mais le contrôle de son action implique néanmoins que *si, exceptionnellement*, un gouvernement venait à s'éloigner de cette orientation politique majoritaire, les parlementaires soient prêts à le contredire, le contraindre, voire, en cas de force majeure, à le renverser. Faute de quoi, la responsabilité gouvernementale deviendrait effectivement fictive, l'exécutif gouvernant sans contre-pouvoir politique.

Le cas de la V^e République est évidemment rendu plus complexe par le rôle du Président. Il est important d'insister de nouveau sur ce que pourrait *constitutionnellement* faire une majorité parlementaire face à un chef d'État dont elle jugerait qu'il s'éloigne du mandat reçu du peuple, par lui et par elle, lors d'une même séquence électorale dans le contexte de la phase quinquennale du régime : entrer en négociation avec le Président en posant des conditions fermes et, si elles ne sont pas satisfaites, amender « de force » les projets et les budgets présentés par ses gouvernements, rejeter les textes qui ne lui conviennent pas et, s'il est nécessaire d'aller aussi loin, notamment après un engagement de responsabilité par « 49.3 », adopter une motion de censure pour obtenir la nomination d'un Premier ministre plus en phase avec elle.

Le Président aurait bien sûr l'arme de la dissolution mais, on l'a souligné, il ne peut l'utiliser à la légère : elle n'est pas une garantie de victoire pour lui. Il peut dissoudre s'il est confiant dans la possibilité de recevoir de l'électorat une majorité davantage subordonnée à son autorité, ou bien prêt à se lancer dans un « baroud d'honneur » dont il paierait alors le prix

²⁰³ Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy and Delegation", in *Ibid.*, pp. 55-108.

politique. Car bien sûr, le peuple peut lui renvoyer une majorité parlementaire tout aussi contestataire, comme le Président Mac-Mahon en a fait l'expérience en 1877 ; un siècle plus tard, la dernière dissolution en date, en 1997, fut aussi un échec pour le chef de l'État. S'il est sûr de son fait ou prêt à renoncer, il peut mettre sa démission dans la balance, voire démissionner et se présenter à sa propre succession, mais avec la même incertitude de résultat.

Sans nécessairement entrer dans une configuration de cohabitation comme celles que la V^e République a connues, en continuant donc de coopérer avec le Président issu de ses rangs, une majorité parlementaire peut néanmoins être exigeante dans ses relations avec lui, et ne pas lui apporter de soutien inconditionnel. S'il ne veut pas prendre le risque d'une dissolution ou s'il a déjà perdu des élections législatives anticipées, le Président peut certes utiliser ses pouvoirs soumis à contresens pour entraver l'action gouvernementale ; en l'absence de moyens de contrôle et de sanction – autre que la destitution – il peut même abuser ouvertement de ces pouvoirs en transgressant ouvertement la Constitution, pour bloquer des nominations, des actes réglementaires, voire des promulgations de lois. Et même – pour épuiser toutes les hypothèses – déclencher les « pouvoirs spéciaux » de l'article 16 afin de gouverner contre l'Assemblée.

Si aucun chef d'État en cohabitation n'est allé plus loin que quelques « vetos » occasionnels – comme le Président Mitterrand sur les ordonnances – c'est bien sûr – outre leurs éventuels soucis éthiques et démocratiques – que le fait de bloquer complètement l'appareil d'État – et *a fortiori* d'instaurer une authentique « dictature légale » – plongerait le Président dans une grave crise politique très dangereuse pour lui-même. Absolument rien ne lui garantit que les électeurs lui donneraient raison au terme inévitable de son mandat ; qui peut être écourté car, s'il a contre lui l'opposition *et* la majorité parlementaires, et si « l'opinion publique » le désapprouve spectaculairement, la destitution, qui nécessite, dans les termes de l'article 68 depuis 2007, les deux tiers des deux chambres, n'est plus une hypothèse si invraisemblable.

Bref : la Constitution de 1958 à *elle seule* ne contraint pas la majorité parlementaire à la discipline progouvernementale et ne l'empêche pas de contrôler l'action du pouvoir gouvernant, *surtout* si elle peut avoir le soutien, dans cette démarche, d'une majorité électorale, et ainsi faire respecter l'idéal de délégation démocratique, en contrebalançant les décisions du Président et l'empêchant de décider unilatéralement quoi faire du mandat reçu du suffrage universel direct. Au bout du compte, le Premier ministre reste le délégué de l'Assemblée nationale – c'est seulement parce que celle-ci y consent, que le Président peut exercer son pouvoir de gouvernant *via* le Gouvernement nommé par lui.

La discipline progouvernementale, dont les fondements et les fonctionnements ont été longuement analysés, interfère avec cette logique de délégation démocratique, puisque la

majorité parlementaire apporte aux gouvernements nommés par le Président un soutien *presque* inconditionnel. L'habitude est désormais tellement ancrée dans les mœurs qu'elle est devenue une évidence : le principe central n'est pas que le Gouvernement doit avoir la confiance de la majorité parlementaire pour exister et pour gouverner, mais que la fonction même de la majorité est de donner au Gouvernement les moyens de gouverner ; ce n'est pas ce dernier qui doit convaincre les parlementaires pour mener la politique qu'il souhaite, ce sont les parlementaires qui doivent essayer de le convaincre pour obtenir d'éventuelles concessions, mais sachant que les membres de la majorité doivent, ensuite, se ranger à ses arbitrages. La discipline progouvernementale opère une inversion de la responsabilité et de la charge de convaincre.

Le caractère extrêmement transgressif de la simple abstention volontaire des « frondeurs » lors des « votes de confiance » souligne en creux combien cette question ne doit en principe pas se poser. Les moments de transformations dispositionnelles sont révélateurs des dispositions antérieures des individus concernés ; les propos de Laurent Baumel sur le moment où il a hésité – puis renoncé – à s'abstenir lors du scrutin portant sur la première déclaration de politique générale de Manuel Valls le 8 avril 2014, montrent bien l'intériorisation, et même plus encore *l'incorporation* – la « *main qui tremble* » – de représentations issues des décennies d'institutionnalisation du présidentielisme majoritaire :

« *Quelques jours après les municipales, on se réunit salle Colbert, entre le discours de politique générale de Valls et le premier vote de confiance, on a la main qui tremble ! On se dit "non, on ne va pas voter la confiance", ça nous paraît énorme, comme transgression ! [...] J'ai vu, salle Colbert, ce moment où je me suis moi-même presque dégoûté de ne pas avoir la capacité et le courage de le faire, on était malheureux. Ça nous déchirait, en fait. Parce qu'on était encore, à ce moment-là, dans la pesanteur, de toutes ces décennies qui pèsent sur nos épaules, où un député socialiste n'est quand même pas censé, dans la V^e République, ne pas voter la confiance d'un Premier ministre socialiste. C'est un truc énorme.* »²⁰⁴

En régime présidentiel, le pouvoir gouvernant et les assemblées législatives sont *mutuellement indépendants*, chacun disposant d'une légitime électorale propre, sans moyen de révocation mutuelle, et sont forcés de coopérer, plus ou moins harmonieusement. En régime parlementaire²⁰⁵, pouvoir gouvernant et majorité sont *interdépendants*, puisque liés par les « conventions de confiance », engagés mutuellement dans un contrat de gouvernement pour la législature, et sa rupture peut entraîner la censure, voire la dissolution ; les parlementaires

²⁰⁴ Entretien le 26 janvier 2016, déjà cité.

²⁰⁵ Surtout dans sa version « stabilisée » par l'existence d'un phénomène majoritaire.

peuvent avoir été élus grâce au soutien politique du chef du Gouvernement, mais ce dernier a, réciproquement, besoin de leur soutien pour rester en poste.

Dans la V^e République *telle qu'est est pratiquée* avec le présidentielisme majoritaire, il existe une *dépendance unilatérale* de la majorité parlementaire envers le chef gouvernant. Le Président de la République est « au-dessus des partis » et tient sa légitimité directement du suffrage universel ; il ne doit rien à son propre parti et n'est pas responsable devant lui, n'ayant de comptes à rendre qu'aux électeurs – c'est-à-dire concrètement à personne, jusqu'à la fin de son mandat. À l'inverse, la majorité parlementaire tire sa légitimité de son identification au Président pour lequel elle a été élue ; elle est liée par une « convention de confiance » avec le Gouvernement nommé par lui, mais dans une relation corsetée par la loyauté que les deux partenaires doivent au chef de l'État. Le Président n'est pas engagé par les positions adoptées par sa majorité et son parti, même avant les élections ; la majorité est engagée par les décisions prises par le Président, même après les élections. Bref, *la majorité parlementaire dépend politiquement d'un chef gouvernant qui ne dépend pas d'elle.*

Une formulation claire de cette conception est faite par Jean-Marie Le Guen, en tant que nouveau secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement, devant le groupe socialiste en réunion plénière, invité à s'y exprimer une semaine après l'approbation de la première déclaration de politique générale de Manuel Valls²⁰⁶. Le secrétaire d'État commence par rassurer les députés, affirmant qu'il s'emploiera à améliorer leurs relations avec les cabinets ministériels et à mieux les associer aux travaux.

Après lui, une douzaine de parlementaires prennent la parole – dont une moitié de futurs « frondeurs » – certains pour revendiquer de pouvoir négocier en profondeur l'application des annonces faites par le Président Hollande le 14 janvier précédent sur le « pacte de responsabilité », au nom du « contrat » passé lors de l'élection présidentielle. Dans sa réponse, Jean-Marie Le Guen opère un rappel à l'ordre de l'orthodoxie institutionnelle, pour affirmer que les députés n'ont pas leur mot à dire dans la relation directe du Président avec le peuple, et que leur action doit se borner au cadre fixé par le chef de l'État :

*« Il y a un contrat entre le Premier ministre et sa majorité, dont on a parlé à juste titre. J'ai aussi entendu des problématiques de contractualisation qui n'ont pas lieu d'être. Nous sommes dans les institutions de la V^e République. Nous aurions pu proposer de les changer, et nous pourrions le faire. **Le contrat a été passé par le peuple avec le Président de la République, mais il n'y a pas de contrat entre les députés et le Président. Et nous avons été élus parce que***

²⁰⁶ Observation n°54, le 15 avril 2014 en salle Victor Hugo, notes prises sur ordinateur portable depuis la mezzanine.

le Président a noué un contrat avec les Français ! [...] Le contrat lie d'abord le chef du Gouvernement et sa majorité, mais on ne peut pas y mettre le lien qui lie le Président de la République à ses électeurs. [...] Nous sommes dans le cadre de la V^e République, gérée de la façon la plus ouverte possible par le Président, mais dans le cadre de ces institutions. Il n'est pas interdit de réfléchir aux institutions, mais aujourd'hui, me semble-t-il, elles sont claires. »

En somme, le Président de la République est le seul juge légitime pour apprécier la bonne application du fameux « contrat » passé avec le corps électoral lors de son élection – c'est-à-dire aussi bien de la bonne interprétation que de la bonne adaptation de son programme aux évolutions conjoncturelles. D'où une chaîne de délégation qui s'en trouve profondément modifiée : le Président est le délégué direct du peuple, en revanche, le Gouvernement et la majorité parlementaire sont les délégués du Président. En concentrant à lui seul la délégation populaire, celui-ci n'est confronté à aucun contre-pouvoir politique effectif capable de garantir son *accountability*, accroissant considérablement les possibilités d'une *agency loss*, puisqu'il peut librement privilégier ses préférences personnelles sans obstacle ; aucun mécanisme concret n'assure de « corde de rappel » protégeant les choix du « peuple souverain ».

Non seulement, comme le voulait le général de Gaulle, le Parlement n'est plus la source d'où procède la politique gouvernementale, mais il n'est pas davantage un « contrôleur » contraignant, comme il peut l'être dans un régime présidentiel doté d'un président fort de sa légitimité populaire *mais* devant coopérer avec des assemblées également légitimes. Puisque la majorité parlementaire « procède » du pouvoir gouvernant plutôt que le contraire, son soutien à la politique gouvernementale est considéré comme un *dû*, quand bien même cette politique serait déterminée en-dehors d'elle et en négligeant ses équilibres politiques internes, comme le résume à nouveau Laurent Baumel :

« Nos dirigeants ont théorisé – à cause de la fronde qui les a obligés à le formuler – ce qui était en réalité l'inconscient du fonctionnement des parlementaires sous la V^e République, c'est qu'il n'y a pas d'autonomie possible, c'est que le système est hiérarchisé. Enfin, la Constitution, si on la lit à la lettre, c'est la séparation des pouvoirs, d'ailleurs de temps en temps, c'est une petite coquetterie, Valls vient de nous le faire [aux questions d'actualité au Gouvernement], il rappelle que, in fine, le dernier mot revient au Parlement, mais ce n'est pas du tout l'idée qu'ils s'en font, c'est même une idée qui leur fait horreur. C'est une idée qui est totalement absente de la construction au quotidien des réformes et des positions.

Nos dirigeants sont absolument convaincus qu'à l'instant où ils ont annoncé une réforme au Conseil des ministres, la question du passage devant le Parlement n'est qu'un détail. Ça ne devrait être qu'un détail. Les histoires d'amendements techniques, les micro-

concessions à deux balles à faire au groupe pour que tout le monde s'y retrouve – mais il n'est pas question que l'économie générale d'un texte tel qu'il a été décidé, par le Président de la République, par décret dans des interministériels, par les conseillers... pas question que ce soit disloqué par des parlementaires, enfin, où on est, quoi ? Donc on est dans cette logique-là. C'est très profond. C'est très puissant. Très puissant. Et on voudrait que l'apprentissage du métier de député soit l'apprentissage du renoncement à vouloir autre chose que cela. »²⁰⁷

Le député « frondeur » mentionne avec dédain des « amendements techniques » et des « micro-concessions » qui ne touchent pas aux équilibres généraux ; le chapitre précédent a montré qu'en effet les textes du Gouvernement ne ressortent pas totalement indemnes de leur passage au Parlement. De plus, la « fronde » elle-même est bien la preuve que des choix controversés du Président se payent d'un prix politique non négligeable. Les effets de la discipline progouvernementale doivent être appréhendés en tenant compte aussi de ses limites.

2) Un pouvoir présidentiel « relativement absolu »

Exercer une contrainte sur sa majorité parlementaire en lui « forçant la main » dans une direction non voulue par elle n'est jamais indolore pour un pouvoir gouvernant : cela implique un prix politique à payer. Le pouvoir gouvernant doit donc juger si ce prix correspond à la valeur qu'il accorde à la politique qu'il souhaite défendre, donc si son objectif en vaut la peine. La discipline progouvernementale dans le système de la V^e République oriente fortement ce prix à la baisse, laissant par conséquent une marge de manœuvre très grande au Président.

L'appréciation faite par François Hollande de l'exercice de son mandat, dans son propos déjà cité précédemment, est parlante : « *un pouvoir relativement absolu* »²⁰⁸. L'expression est joliment paradoxale, mais reflète bien les limites politiques au pouvoir présidentiel, des limites confuses, indéterminées, mais néanmoins réelles. La question n'est pas ici celle des contraintes externes – financières, techniques, supranationales et autres – qui pèsent sur l'action de l'État, quelle que soit son organisation des pouvoirs ; elle n'est pas non plus celle des bornes imposées par l'État de droit, c'est-à-dire concrètement par le contrôle de constitutionnalité, que le pouvoir politique ne peut surmonter qu'avec une majorité suffisante dans les deux assemblées pour réviser la Constitution. La question est bien celle de l'équilibre entre les pouvoirs politiques, entre les gouvernants et les parlementaires.

²⁰⁷ Entretien le 26 janvier 2016, déjà cité.

²⁰⁸ Dans Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça...*, op. cit., p. 29.

La période de la « fronde » prouve à elle seule que le pouvoir présidentiel n'est pas « absolument absolu ». Le Gouvernement a concédé une réécriture de l'article 2 du projet de révision de la Constitution en 2016 sur la déchéance de nationalité, pour enlever toute référence aux plurinationaux, contrairement à sa volonté initiale, pour faciliter son adoption à l'Assemblée, ce qui n'est pas pour rien dans l'échec d'un accord avec la droite sénatoriale et donc l'abandon du projet. La version de la « loi travail » à trois reprises considérée comme adoptée par l'Assemblée en vertu du « 49.3 » est un texte sensiblement différent de celui initialement publié par le Gouvernement, ayant évolué sous la pression du mouvement social – notamment la CFDT – mais aussi des députés socialistes et particulièrement le rapporteur. Ces deux exemples sont pour partie des succès de la discipline progouvernementale – puisque l'Assemblée a bien adopté des projets gouvernementaux non voulus par la majorité et contraires aux positions du parti majoritaire – mais pas des victoires complètes.

Pour le pouvoir gouvernant, le Parlement n'est jamais une simple formalité qu'il peut se contenter d'ignorer, et la majorité parlementaire n'est pas un simple pion qu'il peut déplacer à volonté. Malgré tout le poids des institutions – ou du moins, encore une fois, telles qu'ils les conçoivent – qui pèse sur eux, les députés ne sont pas des acteurs complètement passifs écrasés par la discipline, mais savent se dégager des espaces de liberté et des marges de manœuvre pour se réapproprier le sens de leur mandat²⁰⁹. Si ce n'est pas en influençant concrètement le contenu de la législation et de l'action publique – dans une fonction de *working parliament* – ce peut être aussi par le simple exercice de leur expression – dans une fonction de *talking parliament* – y compris par des « amendements d'appel » ou des amendements plus ou moins symboliques comme les commandes de rapports, mais aussi bien sûr par les votes dissidents occasionnels.

La question qui se pose pour le pouvoir gouvernant est donc de savoir *jusqu'où* il peut conduire « de force » sa majorité, à quel point il est possible de « tirer sur la corde » avant qu'elle ne craque. Il est impossible de le dire avec certitude puisque le cas d'une majorité qui tiendrait tête ouvertement au Président de la République autour duquel elle s'est constituée, pour exiger une inflexion substantielle de sa politique gouvernementale, ne s'est pas encore produit depuis le cas particulier de 1962 – la « fronde » de 2014-2016 apparaissant de ce point de vue comme un « possible non-advenu ». Il apparaît clairement cependant que beaucoup de l'influence que peut avoir la majorité parlementaire dépend de l'importance que le pouvoir

²⁰⁹ On peut se rappeler que même les individus situés dans les « institutions totales », lorsqu'ils ne combattent pas ouvertement l'institution, peuvent aussi développer des stratégies d'adaptations secondaires « intégrées » pour se réapproprier des espaces de liberté sur leur vie, d'après Erving Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autre reclus*, Paris, Éditions de minuit, 1968 [1961], 451 pages.

gouvernant accorde à l'action publique qu'il veut mener, des coûts qu'il est prêt à subir et des risques qu'il est prêt à courir pour obtenir gain de cause. En somme, le pouvoir gouvernant doit choisir le moindre des deux maux pour lui : les dissensions ou les concessions²¹⁰ ?

On peut dresser à grands traits plusieurs « idéaux-types » de réactions possibles de la majorité parlementaire face aux décisions gouvernantes, différents niveaux de réponses hostiles face auxquelles le pouvoir gouvernant a le choix entre faire des concessions pour apaiser les dissensions, ou bien « passer en force » selon les moyens que lui donnent la Constitution et les règlements des assemblées, en fonction de la valeur politique qu'il donne, pour son identité et son autorité, à la décision dont il est question.

Dans un premier niveau, les gouvernants ne font face qu'à des manifestations de « mauvaises humeurs », des protestations en internes voire quelques critiques faites en public, des députés qui renâclent à venir voter et quelques poignées de votes dissidents. Ces réactions restent somme toute assez banales et très supportables, mais le pouvoir gouvernant peut daigner lâcher du lest sur les dispositions critiquées, surtout s'il est incertain ou indifférent. À l'inverse, si elles sont importantes pour lui, il peut simplement laisser faire les protestations, ou y répondre par des rappels à l'ordre et des pressions exercées sur les récalcitrants ; il peut avoir besoin éventuellement, en séance, de « réserver les votes » ou de suspendre lors de quelques moments clefs, le temps de mobiliser ses troupes.

Dans un deuxième niveau de mécontentement, les votes dissidents peuvent devenir plus nombreux, potentiellement concertés, et aboutir même à des votes perdus en séance, donc des amendements adoptés sans l'approbation du Gouvernement, parfois de façon imprévisible et « accidentelle ». Là encore, le pouvoir gouvernant peut « choisir ses combats » et décider de concéder de plus ou moins bon gré des évolutions sur ce qui est secondaire pour lui, afin de « relâcher la pression » pour davantage affirmer son autorité, en revanche, sur ce qui lui est le plus essentiel. Cela peut passer par des appels publics à la responsabilité de la majorité et, surtout, par des secondes délibérations pour demander aux élus de rectifier leurs votes, par des « votes bloqués » – y compris conjugués, justement, à la seconde délibération – afin de les mettre devant l'obligation de tout accepter ou tout rejeter.

Le troisième niveau est celui d'une contestation plus massive, étalée publiquement, assez importante, dans le pire des cas, pour mettre en péril l'adoption même d'un texte de loi. Le Gouvernement peut toujours passer avec ses députés des compromis, tout en essayant de

²¹⁰ Dans sa conclusion, Christopher J. Kam, *Party Discipline and Parliamentary Politics*, *op. cit.*, pp. 208-209, souligne que les chefs politiques peuvent être prêts à sacrifier l'unité de leur parti – avec les coûts politiques que cela entraîne – pour atteindre leurs objectifs de politique publique.

conserver les équilibres généraux d'une loi qui lui tiennent à cœur. Si l'objectif en vaut le prix à ses yeux, le chef gouvernant peut décider d'utiliser l'arme ultime de l'article 49 alinéa 3, liant son sort à celui du texte, mettant au défi sa majorité de le renverser, avec la menace plus ou moins voilée de la dissolution. Et on y revient toujours : tant que la majorité parlementaire se refuse à recourir à sa propre arme ultime – la motion de censure – elle reste désarmée, à la merci de ce que le pouvoir gouvernant consent à lui céder comme marge de négociation, ce sur quoi il est prêt à ne pas se battre jusqu'au bout.

Un hypothétique quatrième niveau serait celui où l'existence même du Gouvernement deviendrait réellement menacée par un éclatement de la majorité parlementaire ou par une décision collective de cette dernière d'imposer ses conditions. Alors le pouvoir gouvernant aurait la possibilité de se soumettre – accepter les conditions – ou de se démettre – par un changement de Premier ministre, notamment en cas d'adoption de la censure. En ultime recours, le Président de la République, s'il pense que son projet politique en vaut le risque et s'il estime que le corps électoral peut lui donner raison et lui envoyer une majorité qui soit davantage « présidentialisée », peut demander l'arbitrage ultime du suffrage universel par la dissolution de l'Assemblée nationale.

Cette gradation des conflits possibles entre gouvernants et parlementaires est somme toute un principe de base de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. L'idée importante est que le poids de la discipline progouvernementale a pour conséquence de baisser les niveaux de réactions des députés, de *hausser le seuil de tolérance à la violence symbolique* que constitue le fait pour le chef du pouvoir gouvernant d'imposer ses décisions à sa majorité, puisque la possibilité pour elle de poser des conditions fermes à son soutien est écartée et même impensée, laissant aux gouvernants la latitude de déterminer ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. Au plus fort de la « fronde », celle-ci est restée contenue entre le deuxième et le troisième des « niveaux » évoqués, approchant le troisième niveau lors de la « loi Macron » et l'atteignant pleinement lors de la « loi travail ».

Une expression plaisante évoque comme régime politique une « monarchie absolue de droit divin tempérée par l'assassinat »²¹¹. Le régime politique français pourrait synthétiquement être décrit ainsi : *la V^e République est une présidence absolue par droit du suffrage universel tempérée par la fronde parlementaire (et par la Constitution)*. Une présidence qui est, bien sûr, soumise par intervalle régulier au renouvellement du mandat par l'ensemble du corps électoral,

²¹¹ L'origine exacte de cette expression, qui existe sous différentes variantes, est difficile à trouver. Elle est attribuée parfois à Stendhal imaginant le meilleur régime politique possible, à Numa Denis Fustel de Coulanges à propos des Mérovingiens, ou encore au marquis Astolphe de Custine à propos de la Russie du XIX^e siècle.

ce qui constitue une première limite majeure à son « absolutisme ». La Constitution – de par le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel – est un rempart évident aux plus graves abus de pouvoir, quand bien même elle peut être révisée si le chef de l'État en a les moyens politiques.

Autrement, « l'arbitraire » politique du Président de la République est tempéré par la « fronde parlementaire » au sens large, pas seulement le mouvement spécifique connu pendant la XIV^e législature, mais tous les différents niveaux évoqués de « fronde » des membres de la majorité, avec tout ce que ce mot connote de révolte contre l'autorité, donc de reconnaissance implicite d'une relation de subordination. Le chef gouvernant doit tenir compte de « ses » élus au Parlement, pour décider jusqu'à quel point il veut et peut mettre leur loyauté à l'épreuve et supporter leurs protestations.

Une question qui se pose est de savoir si la tempérance apportée au pouvoir présidentiel est suffisante au regard des exigences d'une démocratie contemporaine ; les deux réponses opposées existent dans le débat politique. La relative concentration des pouvoirs dans les mains du chef de l'État est contestée ; non seulement le mode de scrutin des élections législatives et de l'élection présidentielle permet de confier exclusivement le pouvoir à un « camp » politique n'ayant obtenu qu'une majorité très relative des suffrages populaires – surtout en tenant compte de l'abstention – mais en plus, au sein même de ce « camp », la délibération collective et la responsabilité gouvernementale sont fortement limitées par la domination présidentielle.

Le fait que le Président concentre la délégation de pouvoir du « peuple souverain » peut être considéré, on l'a évoqué, comme facilitant le non-respect de cette délégation, là où un organe collectif peut davantage contrôler et tenir les gouvernants responsables. Plus largement, la question est celle de la qualité comparée de la décision politique entre le pouvoir personnel et la délibération collective. Pour ses défenseurs, la délibération collective permettrait une décision mieux élaborée, mieux informée et mieux acceptée, surtout si les parlementaires et les partis qu'ils représentent sont au contact direct des citoyens et capables de « faire remonter » leurs préoccupations et leurs aspirations. L'argument est aussi avancé que le fait d'être tenu par des engagements, d'être contrôlé par une assemblée, renforce la position d'un chef gouvernant dans des rapports de force – avec les partenaires sociaux et les groupes d'intérêt ou dans les négociations internationales – car il peut s'appuyer sur les exigences de ses mandants²¹².

²¹² En entretien le 21 juin 2016, Jean-Marc Germain décrit ainsi le modèle qu'il défend : « *Le Premier ministre peut dire au Président de la République qui lui demande telle et telle chose : "Je ne peux pas, les parlementaires ne veulent pas". Le Premier ministre peut dire au MEDEF : "Si vous voulez que je maintienne les aides aux entreprises, il faut des contreparties sinon les députés vont supprimer les aides aux entreprises". Là, ça donne beaucoup de force à l'ensemble, parce que c'est le couple Premier ministre-Parlement qui fait la loi du pays et plus aucun groupe d'intérêt autre que les parlementaires, qui sont les seuls qui ont la légitimité pour le faire, puisqu'ils sont élus.* »

La thèse existe aussi, à l'inverse, que la décision individuelle offrirait un gain de rapidité et d'efficacité, pour faire face aux urgences, relatives particulièrement à la sécurité intérieure et extérieure mais aussi aux crises économiques et financières. Elle est défendue fortement par François Hollande lors de son discours sur la démocratie et les institutions de la V^e République ; appuyé sur son expérience, le chef de l'État fait un plaidoyer de la supériorité du régime français sur la plupart des autres démocraties occidentales, estimant que la liberté d'action du Président, qui n'a aucun autre mandat que celui du peuple – lequel présente l'avantage de n'avoir aucun moyen de contrainte – contrairement aux chefs de gouvernement liés par leur Parlement ou leur Congrès, lui donne un avantage certain sur la scène internationale :

« Nos institutions sont solides et adaptées aux circonstances. Nul ne sait exactement les circonstances qui vont être celles d'un mandat présidentiel. [...] Mais ces institutions m'ont permis de faire des choix dans des moments extrêmement importants de la vie de notre pays [...] sans avoir un mandat autre que celui du peuple français. Face aux dangers extérieurs – nul ne va considérer qu'ils ne sont pas là – face aux menaces internes, la V^e République donne au chef de l'Etat les moyens d'agir quand l'essentiel est en jeu pour la liberté, pour la souveraineté et pour la sécurité. J'ai eu conscience, dans les moments que j'ai pu traverser, que notre pays disposait d'un atout institutionnel dont il serait bien périlleux de vouloir se priver dans le contexte que je viens de décrire, et qui nous différencie de beaucoup de pays. [...] Ce qui est regardé comme une prérogative du chef de l'Etat est en fait une garantie pour les Français, est en réalité une sécurité pour tous et donne à notre pays, la France, une possibilité d'agir, quand beaucoup de pays ne le peuvent pas. »²¹³

Les « frondeurs » défendent leur mouvement comme le symptôme d'un « épuisement » du présidentielisme majoritaire, comme la conséquence du dysfonctionnement démocratique que représente un Président de la République décidant unilatéralement d'une politique détachée des orientations du parti majoritaire et imposée sans délibération dans la majorité parlementaire, mise devant le fait accompli et sommée de s'en tenir aux limites fixées par le chef de l'État. C'est ce que résume Benoît Hamon, espérant que la « fronde » soit la prémisse d'une remise en cause durable du fonctionnement de la V^e République :

« On a un problème de qualité de la décision démocratique et de qualité de la délibération collective. Des engagements pris non tenus, des réformes dans lesquelles le Gouvernement met toute son énergie, met en jeu son identité politique, qui n'ont jamais été délibérées avant, ni même annoncées dans une élection ! [...] Notre action est une conséquence.

²¹³ Déclaration du Président de la République le 6 octobre 2016 à l'Hôtel de Lassay.

La cause, ce sont des décisions prises on ne sait où, imposées et orthogonales aux engagements collectifs. On dit : "Ce n'est pas bien de se diviser !" Cela supposerait qu'on laisse l'exécutif dire jusqu'où notre souveraineté parlementaire s'exerce, jusqu'où notre éthique de conviction doit aller ? Ce qui est totalement nouveau dans ce qui se passe avec la fronde, c'est que de l'intérieur, elle montre le caractère archaïque du fonctionnement de la V^e République. Un des éléments, j'espère, qui fera exploser le système, c'est qu'on voit bien qu'aujourd'hui on ne peut plus comprimer, opprimer la respiration démocratique nécessaire au Parlement. »²¹⁴

L'élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République en 2017 et la victoire de son mouvement aux élections législatives conduisent cependant à confirmer voire à amplifier le présidentielisme majoritaire. Les contestations de « l'exercice solitaire du pouvoir » de la part d'un chef d'État élu avec une base électorale de 24% des suffrages exprimés et de 18,19% de l'ensemble des inscrits, appuyé sur une Assemblée nationale élue par moins de la moitié du corps électoral, restent toutefois très intenses ; et nourrissent les réflexions relatives à l'avenir des institutions et leurs perspectives d'évolution.

3) Des perspectives incertaines d'évolutions constitutionnelles

À l'occasion de la révision de la Constitution de 2008, la dernière en date et la plus large en termes de nombre d'articles révisés, l'idée a été émise que la V^e République avait désormais basculé dans un autre régime, sous l'effet cumulé des changements apportés par le quinquennat et par le nouveau calendrier électoral, des enseignements qu'en tirait Nicolas Sarkozy dans sa pratique de la fonction présidentielle, et des évolutions adoptées par le constituant, valorisant le rôle du Président de la République – principalement en lui donnant la possibilité de s'exprimer devant les deux chambres du Parlement réunies en Congrès – tout en renforçant les moyens de contrôle des parlementaires. La V^e République serait alors apte à fonctionner comme un régime présidentiel, faisant coopérer un Président fort et un Parlement fort²¹⁵.

Il est bien connu que le régime dit « présidentiel », dont les États-Unis d'Amérique représentent classiquement l'archétype le plus parfait, ne se caractérise pas nécessairement par la prédominance du Président, mais que l'histoire politique des États-Unis est au contraire celle d'un rapport de force permanent entre le Président et le Congrès²¹⁶, chacun pouvant prendre le

²¹⁴ Entretien le 14 juin 2016.

²¹⁵ C'est notamment la thèse défendue par Jean-François Copé, *Un député ça compte énormément, op. cit.*

²¹⁶ Pour une synthèse déjà ancienne mais efficace, voir Stéphane Rials, « "Régime "congressionnel" ou régime "présidentiel" ? Les leçons de l'histoire américaine », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°29, 1984 pp. 35-47.

dessus sur l'autre selon les périodes. La Constitution telle que conçue initialement privilégie clairement le pouvoir législatif ; mais les présidents successifs ont réussi à accroître leur influence et leurs prérogatives, au gré notamment des guerres et des crises, en s'appuyant aussi sur leur légitimité populaire propre, grâce à la généralisation, dès le début du XIX^e siècle, du vote direct dans chaque État pour la désignation des membres du « collège électoral » chargé de choisir le Président, faisant de l'élection de ce dernier une élection « quasi-directe »²¹⁷.

Élu du peuple et chef unique de l'administration fédérale, le Président des États-Unis est inamovible pendant ses quatre années de mandat, excepté bien sûr avec la célèbre procédure par laquelle la Chambre des représentants peut voter sa mise en accusation (*impeachment*) et le Sénat sa condamnation et sa destitution – une procédure pénale, mais nécessairement politique, du simple fait que tous les acteurs impliqués d'un bout à l'autre sont des acteurs politiques et que les motifs de condamnation – « trahison, corruption et autres crimes et délits majeurs »²¹⁸ – permettent une certaine imprécision²¹⁹. Toutefois, la forte majorité qualifiée des deux tiers nécessaires au Sénat pour voter la condamnation est une garantie que le Président ne soit destitué qu'en cas de large consensus transpartisan, vraisemblablement appuyé sur une « opinion publique » massivement favorable à cette issue²²⁰.

Le modèle des États-Unis est celui d'un face-à-face permanent entre trois institutions – le Président et les deux chambres du Congrès – disposant chacune de sa légitimité populaire propre et condamnées à collaborer ensemble en passant des compromis – d'autant que le chef de l'État fédéral ne dispose d'aucun droit de dissolution des assemblées ; les représentants sont intégralement renouvelés tous les deux ans et les sénateurs élus pour six ans à raison d'un tiers tous les deux ans. Le fonctionnement de ce régime suppose une certaine « souplesse » pour permettre aux institutions fédérales de coopérer, avec des parlementaires généralement autonomes du pouvoir gouvernant. Traditionnellement, en raison du caractère polyarchique et de la forte hétérogénéité des partis politiques, doublé d'une identification partisane qui peut être

²¹⁷ Même si, on le sait, le mode de scrutin majoritaire de listes bloquées pour l'élection des « grands électeurs » dans la quasi-totalité des États peut donner une majorité dans le collège électoral à un autre candidat que celui ayant obtenu le plus de suffrages populaires à l'échelle nationale.

²¹⁸ *Treason, bribery or other high crimes and misdemeanors.*

²¹⁹ Une citation célèbre du Président Gerald Ford veut que la définition exacte de ce qui constitue un motif de mise en accusation soit « ce qu'une majorité de la Chambre des représentants considère être à un moment donné de l'histoire » (« *an impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in history.* »).

²²⁰ La certitude que les sénateurs républicains voteraient sa condamnation, en raison des sondages montrant une désapprobation massive et presque unanime contre lui, est la raison pour laquelle le Président Richard Nixon démissionne avant même sa mise en accusation en 1976. Et il est à noter que dans toute l'histoire, un seul sénateur a voté pour la condamnation d'un Président *encore en exercice* de son propre parti (Mitt Romney lors du premier procès de Donald Trump devant le Sénat en 2020).

très basse dans l'électorat²²¹, le chef de l'État n'est jamais certain d'obtenir une majorité au Congrès, mais peut toujours espérer en trouver une, potentiellement changeante pour chaque vote, quel que soit le parti majoritaire dans chaque chambre.

Néanmoins, ces ingrédients ne sont pas toujours garantis, et la période récente a vu un mouvement de « polarisation » et de « partisanisation » croissante de la vie politique dans l'électorat et au Congrès ; d'où la possibilité d'une certaine dépendance électorale des membres du parti du Président envers ce dernier, créant une forme de discipline « pro-présidentielle » dans les assemblées, comme l'a montré la présidence de Donald Trump. Ce dernier a pu exercer une emprise forte sur les Républicains du Congrès²²², grâce au soutien dont il a bénéficié d'une base électorale certes structurellement minoritaire, mais extrêmement fidèle à sa personne et indispensable à son parti. De sorte que les élus républicains ont souvent eu des incitations fortes à se montrer disciplinés au Président, sous peine d'être désavoués par lui et de prendre le risque d'être vaincus dans une primaire par un candidat plus « trumpiste ». Les élections de mi-mandat de 2018 ont fait perdre au Président sa majorité dans l'une des deux chambres, le durcissement des clivages conduisant alors à un certain blocage, comme sous la présidence de Barack Obama.

La V^e République, surtout après la révision de 2008, peut-elle correspondre d'une certaine façon à ce type de régime ? Il est vrai qu'elle possède un chef gouvernant auréolé de la légitimité populaire, qui ne peut être destitué qu'au terme d'une procédure « politico-pénale » nécessitant une majorité qualifiée de deux tiers des chambres séparément puis ensemble, et qui, même s'il n'est pas formellement chef de l'administration, exerce ses pouvoirs gouvernants par l'intermédiaire de ministres nommés par lui. On peut donc sans grande difficulté concevoir la V^e République comme la coopération entre un Président chef officiel du pouvoir gouvernant, élu direct du peuple, et un Parlement chargé de la législation et du contrôle, lui-même issu – au moins pour moitié – du suffrage universel direct.

Toutefois, si les assemblées parlementaires se montraient aussi autonomes du Président qu'elles le sont, ou peuvent l'être, aux États-Unis – ce qu'appellent généralement de leurs vœux les défenseurs du régime présidentiel en France – le système ne pourrait rester « présidentiel »

²²¹ C'est ainsi par exemple qu'en 1984, le même jour – puisque toutes les élections d'une même année sont regroupées le mardi qui suit le premier lundi de novembre – le Président Ronald Reagan, du Parti républicain, est réélu en remportant 49 États sur 50 avec presque 58% des suffrages populaires dans tout le pays, tandis que les candidats du Parti démocrate remportent une majorité absolue de 253 sièges sur 435 à la Chambre des représentants avec plus de 52% du vote populaire toutes circonscriptions cumulées.

²²² Il est d'ailleurs significatif que même après sa défaite électorale contre Joe Biden en novembre 2020 et même après l'assaut contre le Capitole le 6 janvier 2021, lors de la certification des résultats de l'élection présidentielle, par ses partisans encouragés par lui, une majorité de Républicains aient continué à lui manifester leur soutien – seuls dix représentants républicains ont voté sa seconde mise en accusation et seuls sept sénateurs républicains ont voté pour sa condamnation, même après la fin de son mandat.

que si les gouvernants comme les parlementaires renonçaient mutuellement à certaines de leurs armes, telles que la censure, la dissolution et les interventions gouvernementales dans la procédure législative (surtout le « 49.3 »). L'Assemblée nationale reconnaîtrait au Président le droit de former et diriger librement le Gouvernement, et le Président reconnaîtrait au Parlement la pleine prérogative législative, donc son devoir à lui de convaincre une majorité. On comprend qu'un tel système reposant sur un désarmement mutuel serait assez fragile.

L'instauration d'un authentique « régime présidentiel » en France devrait passer beaucoup plus sûrement par un changement constitutionnel plus radical : la suppression du poste de Premier ministre – dont tous les pouvoirs seraient transférés au Président – et de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement, avec tous les mécanismes afférents. Pour que la majorité parlementaire puisse s'émanciper de la tutelle présidentielle, il serait sage de décaler ou de réduire le mandat de l'Assemblée nationale, sur le modèle des *midterms*. De plus, contrairement cette fois aux États-Unis, la proportionnalisation des élections législatives serait bienvenue, d'autant qu'elle ne serait plus d'aucun risque pour la stabilité gouvernementale. En raison de la polarisation et de la conflictualité du système partisan et de la vie parlementaire en France, il est cependant permis de craindre qu'un tel système aboutisse tantôt au même type de domination présidentielle connu aujourd'hui, tantôt à des périodes de blocage entre le Président et les assemblées, comme les États-Unis tendent à l'expérimenter dernièrement.

La responsabilité politique et collégiale des ministres devant le Parlement est bien sûr davantage conforme à l'histoire politique de la France et aux régimes de la quasi-totalité des démocraties européennes qui l'entourent – avec des procédures plus ou moins rationalisées et des majorités plus ou moins stabilisées et plus ou moins composites. Le principal risque de ce type de régime – même si l'appréciation du caractère nocif de ce risque relève aussi du jugement politique – réside en effet dans la potentielle difficulté à former une majorité stable autour d'un « contrat de gouvernement » pour toute une législature, et donc l'instabilité gouvernementale ; certains pays connaissent cette situation, comme l'Italie. Toutefois, dès lors qu'une majorité peut se former – artificiellement grâce au mode de scrutin malgré une base électorale restreinte, comme au Royaume-Uni, ou par coalition plus ou moins large, comme en Allemagne – le risque de « blocage » entre cette majorité et le pouvoir gouvernant est, par définition, inexistant, puisqu'il émane d'elle.

Le régime à responsabilité gouvernementale, on l'a évoqué, n'est pas immunisé contre la « personnalisation » du pouvoir et même une forme « d'allégeance » de la majorité envers son chef gouvernant, surtout lorsque c'est le capital politique de celui-ci qui permet d'emmener son camp à la victoire électorale, les élections législatives pouvant alors prendre l'apparence

d'une élection indirecte du chef de gouvernement. Toutefois, ce dernier reste « en sursis » et dépendant de la confiance de sa majorité, qu'il ne peut se dispenser de convaincre, laquelle majorité peut le remplacer lorsque son intérêt politique le lui suggère ; les Premiers ministres successifs du Royaume-Uni, lorsqu'ils n'ont pas quitté leur poste après une alternance, l'ont toujours fait plus ou moins sous la pression de leur propre parti. Même un chef gouvernant très populaire et bien installé doit toujours rassembler une majorité, négocier un mandat auprès de celle-ci et s'y tenir, ce qui peut d'ailleurs n'être pas pour rien, justement, dans sa popularité – que l'on songe à la Chancelière allemande Angela Merkel.

La Constitution de la V^e République, « sur le papier », est à l'évidence assez bien taillée pour fonctionner comme un régime parlementaire – que l'on peut aisément appeler régime « primo-ministériel » lorsque l'existence d'une majorité stable assure le pouvoir durable d'un chef gouvernant – y compris en conservant l'élection du Président au suffrage universel direct, comme environ les deux tiers des républiques parlementaires européennes. Le chef de l'État exercerait alors ses fonctions d'arbitrage prévues par la Constitution et le Premier ministre gouvernerait en responsabilité devant l'Assemblée ; le « fait majoritaire », non prévu par les constituants, fonctionnerait au bénéfice du Premier ministre. En bref, la V^e République peut fonctionner comme elle a fonctionné en période de cohabitation – et encore mieux en se passant des « escarmouches » du Président contre le Gouvernement et la majorité.

La grande difficulté est bien sûr qu'un tel fonctionnement parlementaire supposerait non un changement des règles mais un changement des *pratiques* et donc un changement des *représentations mentales* qui entraînent ces pratiques – et les représentations ne se changent pas aussi « simplement » que les règles de droit. Toutefois, la multiplication des contestations du présidentielisme majoritaire et des dysfonctionnements qu'il entraîne – et dont la « fronde » est une des manifestations dans la vie parlementaire elle-même – suggèrent que ces changements de représentations et de pratiques ne sont pas impossibles. Mais pour que la V^e République fonctionne comme un régime primo-ministériel, laissant une plus grande place à la délibération parlementaire et à la responsabilité gouvernementale, il faudrait que des partis et des responsables politiques se saisissent autrement de ses institutions.

Un changement supposerait, par exemple, qu'un parti ou une coalition de partis ajustent leur stratégie de conquête du pouvoir national, en se focalisant sur les élections législatives et l'obtention d'une majorité parlementaire autour d'un aspirant Premier ministre, en assumant de présenter à l'élection présidentielle un candidat à une fonction d'arbitre – voire, ce qui serait plus risqué encore, en faisant l'impasse sur cette élection, en relativisant ouvertement sa portée, c'est-à-dire en pointant le fait que la politique gouvernementale se décide concrètement aux

élections législatives, dont seules dépend le pouvoir *effectif* du Président. En bref, faire ce que les adversaires des gaullistes auraient pu faire – notamment en 1965 – et n’ont pas fait et, d’une certaine façon, « jouer la cohabitation », ou bien promouvoir un changement volontaire de pratiques – même sans la contrainte d’une cohabitation – à *institutions constantes*.

Après soixante ans d’institutionnalisation du présidentielisme majoritaire, auquel sont ralliés pratiquement toute la classe politique – y compris ses supposés détracteurs – les médias et probablement une grande majorité de citoyens, il est très possible que cette démarche rencontre de lourdes difficultés à se faire entendre et se faire comprendre. Il est possible aussi d’arguer que cette alternative n’a jamais été *réellement* proposée au corps électoral, et qu’une bataille culturelle non menée est nécessairement perdue. En tous les cas, rouvrir les luttes d’interprétation de la Constitution, « désinstitutionnaliser » le présidentielisme majoritaire pour essayer d’institutionnaliser un « fait majoritaire primo-ministériel » serait évidemment une entreprise ardue, toujours susceptible d’être renversée à moyen terme, faute de réussir assez solidement et assez rapidement cette « ré-institutionnalisation ».

Des réformes institutionnelles ne relevant pas de la Constitution seraient susceptibles d’encourager ces nouvelles pratiques : en particulier, une révision de la loi organique pour « rétablir » le calendrier électoral d’avant 2002, afin que les pouvoirs de l’Assemblée nationale expirent, tous les cinq ans, non en juin, mais antérieurement, avant l’élection présidentielle – tant que celle-ci reste située en avril et mai²²³. La majorité parlementaire ne serait alors pas l’émanation de l’élection présidentielle, puisque le Président serait élu *après* la nomination d’un Premier ministre déjà légitimé.

Le chef de l’État garderait certes son droit de dissolution, pour tenter – sans garantie de succès – de solliciter une majorité présidentielle au cours de son quinquennat ; il serait néanmoins très risqué pour lui de l’utiliser quelques semaines à peine après les législatives, dans la foulée de sa propre élection : à moins que les électeurs n’aient réellement changé d’avis, subitement, d’un scrutin à l’autre, une telle action pourrait être mal acceptée et ne pas lui profiter ; et la bonne opportunité peut ne pas se présenter ultérieurement. En tout état de cause, un autre calendrier électoral pourrait transformer les habitudes et rendre plus incertain et plus controversé – donc plus « renversable » – le présidentielisme majoritaire.

Bien évidemment toutefois, changer la Constitution ou même changer *de* Constitution reste le plus efficace pour faire évoluer radicalement les représentations mentales et les

²²³ Il s’agit d’une proposition phare faite dans *Refaire la démocratie*, rapport n°3100 de la XIV^e législature de l’Assemblée nationale, déposé en octobre 2015 par le groupe de travail sur l’avenir des institutions co-présidé par Claude Bartolone et Michel Winock ; voir p. 84.

pratiques institutionnelles, compte tenu de la force du « moment constituant » pour remodeler l’imaginaire politique collectif. Pour renforcer la lecture « parlementariste » de la Constitution, voire la rendre incontournable ou presque, il serait possible de retirer *explicitement* toute prérogative de gouvernant au Président, notamment en modifiant ses pouvoirs à contreseing, voire de lui retirer la présidence du Conseil des ministres, et de désigner plus clairement encore le Premier ministre comme l’émanation d’une majorité parlementaire, et non du chef de l’État. Au-delà des nouvelles dispositions constitutionnelles, leur efficacité dépendrait beaucoup de la dynamique politique ayant entraîné leur élaboration.

Une telle entreprise s’inscrirait dans le cadre constitutionnel existant – sauf si, comme toute ses devancières, la nouvelle Constitution provenait d’une guerre ou d’une révolution, ce qui n’est évidemment pas le plus souhaitable – et rencontrerait un obstacle de taille : le Président de la République est un acteur incontournable – un *veto player* – de la révision constitutionnelle, que ce soit par la procédure régulière de l’article 89 ou la procédure controversée de l’article 11 pour contourner les chambres du Parlement. Bref, elle impliquerait que soit élu un Président prêt à engager, volontairement ou sous la pression, un processus constituant qui pourrait aboutir à priver de ses pouvoirs gouvernants la fonction qu’il occuperait alors – beaucoup dépendrait donc des conditions de son élection et non seulement de ses intentions proclamées.

L’existence d’une majorité parlementaire *autonome* du pouvoir gouvernant, c’est-à-dire qui soit *disciplinée à elle-même*, capable de soumettre réellement la politique gouvernementale à son appréciation de fond, sans lui apporter par principe un soutien quasi-inconditionnel, est la condition d’une stabilité doublée d’une authentique *délibération collective* et d’une vraie *responsabilité des gouvernants* – qu’ils puissent être censurés comme en régime parlementaire ou soient simplement contrôlés et contrebalancés comme en régime présidentiel. Et quelles que soient les institutions – qui ont évidemment leur importance – la possibilité à long terme d’une majorité autonome dépend avant tout du salut électoral que peut rencontrer une telle majorité.

Si des candidats aux élections législatives ou, collectivement, si un parti politique ou une coalition partisane peuvent remporter une majorité électorale et une majorité parlementaire sur leurs propres positions, sur leur capacité à relayer les aspirations populaire, en assumant d’être autonomes du pouvoir exécutif, d’être exigeants à son égard, sans inéluctablement être strictement identifiés au chef gouvernant et dépendant électoralement de lui, alors la perspective d’une majorité autonome et d’un régime fondé sur la délibération collective et la responsabilité des gouvernants devient possible. Et une première condition de possibilité est bien sûr que cette alternative soit offerte au choix des citoyens.

*
* *

La discipline progouvernementale est un phénomène qui doit être distingué de la discipline partisane pour appréhender la réalité des relations entre la majorité parlementaire et le pouvoir gouvernant – et la subordination de la première au second. Elle est inscrite très tôt par le mouvement gaulliste dans la pratique de la V^e République, au prix d'un renversement de paradigme du régime parlementaire, son œuvre historique étant de faciliter l'acceptation de l'indépendance de l'Algérie par la classe politique. Elle se poursuit sous les gouvernements et les majorités successives, se manifestant par des députés acceptant parfois de se dédire à la demande des gouvernants. La majorité socialiste de la XIV^e législature, malgré la « fronde », apparaît comme un exemple très avancé de discipline progouvernementale, puisque les députés soutiennent majoritairement jusqu'au bout une politique impopulaire, contradictoire avec les engagements partisans et malgré des réticences latentes perceptibles ; elle est ainsi un terrain d'analyse très utile pour explorer les ressorts de ce phénomène.

La discipline progouvernementale s'appuie sur un comportement « passif » des députés du groupe majoritaire, récalcitrants à prendre des risques politiques, pas assez confiants dans leur capacité ou leur légitimité à défendre leurs propres préférences face aux gouvernants et parfois enfin trop personnellement et émotionnellement engagés dans le soutien à une politique pour pouvoir envisager de reculer malgré des raisons de le faire ; d'autant que cette passivité est encouragée par la « naturalisation » de la discipline progouvernementale dans les esprits, permettant à la direction de postuler par principe le soutien à la politique du pouvoir gouvernant, désincitant les députés à se ranger du côté des contestataires stigmatisés comme des minoritaires irresponsables et illégitimes.

Touchant à des enjeux propres au gouvernement représentatif et au principe même du « fait majoritaire », la discipline progouvernementale a pour conséquence de fortement limiter la délibération parlementaire et la responsabilité effective des gouvernants, concentrant les pouvoirs aux mains du Président, dans les faibles limites opposées par les insubordinations de sa majorité, avec tous ses dysfonctionnements au regard des idéaux démocratiques, encourageant des projets de réformes des institutions dont le principal défi reste néanmoins d'agir surtout sur la perception des institutions par les acteurs politiques et par les citoyens.

Conclusion générale

Le Parlement de la V^e République, entre continuité impossible et rupture improbable

« Vous êtes la représentation nationale. C'est une grande tâche que de représenter le peuple souverain, un peuple de citoyens, des femmes et des hommes qui veulent, les yeux ouverts, façonner leur destin collectif. »

Emmanuel Macron, Président de la République (2017- ?)

Un homme ayant exercé de hautes fonctions gouvernementales mais qui n'avait encore jamais été auparavant candidat à une quelconque élection, est élu Président de la République. Un mouvement politique central fondé sur son nom et pour sa personne, revendiquant de dépasser la gauche et la droite et de rompre avec les vieux partis, constitué peu avant les élections législatives, déjoue les pronostics et remporte une majorité à l'Assemblée nationale avec de nombreuses personnalités jamais élues auparavant, provoquant un renouvellement massif du personnel parlementaire, tandis que la droite est affaiblie et que la gauche se retrouve réduite à presque rien.

Avec un parti majoritaire peu institutionnalisé et un groupe parlementaire fidèle à sa personne, le nouveau Président peut nommer et contrôler directement un gouvernement composé de ministres « techniciens » peu connus du grand public mais très peu de personnalités dotées d'un vrai poids politiques. Face à des oppositions fragmentées, toujours au centre du jeu, il exerce un pouvoir présidentiel très fort, bien que le groupe majoritaire perde des députés au fur et à mesure de défections d'engagés de la première heure. Seuls le Sénat et les collectivités territoriales qu'il représente, tenues par les barons locaux des « vieux partis », demeurent des bastions de contestation et constituent des contre-pouvoirs aux volontés du chef de l'État.

À bien des égards et dans des contextes historiques et sociaux radicalement différents, la conjoncture politique ouverte en 2017 présente de nombreux points communs avec celle ouverte en 1958. Néanmoins, alors que la législature de 1958-1962 fut une période de transition entre les pratiques du régime parlementaire, voire du régime d'assemblée, et l'émergence durable du présidentielisme majoritaire, c'est-à-dire d'un pouvoir présidentiel puissant appuyé sur le soutien fidèle d'une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale, la législature ouverte

en 2017 arrive dans un contexte où ce présidentielisme majoritaire est à la fois très contesté, parfois bousculé, mais néanmoins bien installé et extrêmement résilient.

Le nouveau Président de la République appelle lui-même à un renforcement du Parlement par une meilleure organisation de son travail et une rationalisation de ses procédures, pour contrôler plus efficacement l'action gouvernementale ; il déclare ainsi, lors de son premier discours devant les deux chambres réunis en Congrès, peu de temps après son élection et celle de la nouvelle Assemblée nationale : « *Une activité parlementaire revivifiée par un cap clair, des débats mieux construits, c'est un Parlement plus apte à exercer sa mission de contrôle, sans laquelle la responsabilité de l'exécutif est affaiblie. Je souhaite qu'au Parlement, la majorité comme les oppositions puissent avoir encore davantage de moyens pour donner un contour et une exigence à la responsabilité politique de l'exécutif.* »¹ L'année suivante, au début de son second discours devant le Congrès, Emmanuel Macron réitère son éloge de la « *grande tâche* » qu'est le mandat parlementaire, pour « *représenter le peuple souverain* »².

Pourtant, la XV^e législature ressemble par bien des aspects à un « rétablissement » de la conjoncture « ordinaire » du présidentielisme majoritaire, après la contestation qui a agité le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale pendant le mandat précédent. La présente thèse est d'ailleurs partie de cet « étonnement » : la remise en cause assez forte, par des députés de la majorité parlementaire élus pour soutenir le Président de la République, du principe même de la discipline partisane et de ce « fait majoritaire » qui semblait pourtant solidement enraciné dans la V^e République. Le déclenchement de la « fronde » socialiste, rendu possible par les conditions d'accession au pouvoir de François Hollande et du Parti socialiste marquées dès l'origine par des contradictions et des ambivalences, activé par les conséquences immédiates du choc politique des élections municipales de mars 2014, a montré que le « fait majoritaire » n'était peut-être pas si irrésistible ni si irréversible qu'on pouvait le croire.

Un « fait majoritaire » néanmoins résilient puisque la « fronde », installée durablement dans la vie parlementaire jusqu'à la fin de la législature lors de chaque discussion budgétaire, débordant dans l'appareil du parti, provoquant des conflits d'une intensité inégalée la dernière année du mandat, n'a cependant pas sensiblement infléchi la politique gouvernementale. Et si elle a probablement joué un rôle dans le renoncement du chef de l'État à solliciter un second mandat, elle n'a pas échappé au désastre électoral qui a emporté la majorité parlementaire

¹ Compte rendu intégral du Congrès du Parlement, séance du lundi 3 juillet 2017, *Journal officiel de la République française*, 4 juillet 2017, p. 8.

² Compte rendu intégral du Congrès du Parlement, séance du lundi 9 juillet 2018, *Journal officiel de la République française*, 10 juillet 2018, p. 3.

sortante aux élections présidentielle et législatives de 2017. Tout en témoignant des fragilités de la discipline partisane, le phénomène de la « fronde » nous a invité à poursuivre l'analyse en remontant le fil du présidentialisme majoritaire.

L'histoire institutionnelle de la V^e République nous a montré combien celui-ci n'était pas un chemin inéluctable pour le régime : l'interprétation et l'application de la Constitution de 1958 a fait l'objet de luttes politiques féroces, dans lesquelles la philosophie gaullienne a remporté une victoire décisive, à défaut d'être définitive, en 1962. Le présidentialisme majoritaire est par la suite sorti vainqueur de toutes les épreuves et les alternances qui auraient pu rouvrir le conflit sur les usages des institutions, surmontant même l'absence provisoire de majorité absolue pour le Président et refermant la parenthèse des cohabitations pendant lesquelles, pour la première fois en France, un gouvernement stable fut l'émanation d'une majorité parlementaire cohérente et durable. Bien que visant à rendre pratiquement définitive la lecture présidentialiste des institutions, le calendrier quinquennal adopté à partir de 2002 ne fait pas pour autant du Parlement une institution totalement « passive » : le pouvoir gouvernant, pour dominant qu'il soit, doit consentir un travail de coordination avec sa majorité.

Si le seul agencement institutionnel « n'impose » pas une pratique particulière, c'est que beaucoup dépend du système formé par les partis politiques, leur organisation et leur stratégie, influencées par les institutions mais aussi capables de les infléchir. Les cultures partisans sont distinctes – entre une droite aux règles plus libérales mais au fonctionnement plus centralisé et personnalisé et un Parti socialiste se voulant à la fois démocratique mais aussi discipliné une fois la décision prise – mais les pratiques présentent des similarités. Plus que les partis eux-mêmes, leurs groupes parlementaires structurent la vie de l'Assemblée nationale, déployant des dispositifs et des savoir-faire très développés pour encadrer et répartir le travail de leurs membres et les « discipliner », malgré des capacités coercitives très faibles, face à l'hétérogénéité des caractéristiques, des carrières et des motivations des députés, et face au rapport de forces complexe de compétition-coopération qui se joue entre les factions minoritaires internes et la direction du groupe.

En mesurant aussi objectivement et précisément que possible l'unité de vote dans les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale depuis 1958, nous avons pu confirmer que la discipline partisane s'était assez rapidement imposée comme la norme de la V^e République, avec la marginalisation ou l'assimilation des familles politiques les plus réfractaires, et même si elle peut s'effriter face aux épreuves des responsabilités et de l'impopularité. Et même si la « loyauté » partisane plus ou moins « passive », la division verticale et horizontale du travail et les pressions informelles davantage que les sanctions réelles, suffisent à maintenir un niveau de

cohésion très élevé, les directions des groupes majoritaires tout comme le pouvoir gouvernant sont capables d'accepter avec pragmatisme, dans une certaine limite, des votes divergents aux rationalités et aux facteurs multiformes et des contributions directes des parlementaires à la législation via leurs propositions de lois et leurs amendements ; les députés de la majorité ne sont ainsi pas des « pions » sans volonté propre et sans espace de liberté d'action.

Le présidentialisme majoritaire n'est donc ni évident – puisque la Constitution laisse ouvertes plusieurs possibilités – ni naturel – puisque les organisations partisans doivent opérer un vrai travail de « disciplinarisation » – ni illimité – puisqu'il ne fait pas disparaître toutes les formes de dissensions et de concessions. Il n'en est pas moins très solidement ancré dans les pratiques, parce qu'il l'est dans les esprits : la persistance de la discipline progouvernementale tient moins aux intérêts idéologiques et électoraux objectifs des députés de la majorité qu'à leur perception subjective de ces intérêts, à leur manque d'assurance pour défendre des options alternatives et à leur investissement « psychologique » dans la loyauté au pouvoir gouvernant, ainsi qu'à un fonctionnement collectif qui aboutit à naturaliser le présidentialisme majoritaire, au point de rendre impensable et impensée l'idée même d'une majorité parlementaire *autonome* du chef de l'État. Avec des conséquences lourdes sur le rôle réduit de la délibération et sur le contrôle de la délégation démocratique dans le système de la V^e République.

Un point essentiel du propos est qu'une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale dans la Ve République, d'autant plus qu'elle se montre stable et cohésive, détient *virtuellement* l'essentiel du pouvoir politique : l'utiliser pour elle-même, c'est-à-dire pour des orientations décidées collectivement et démocratiquement en son sein, ou le mettre avant tout au service du pouvoir gouvernant, relève de sa propre responsabilité devant le corps électoral. Les mécanismes de rationalisation du parlementarisme et de la procédure législative, conçus pour gouverner *en l'absence* de majorité stable et cohésive, ne peuvent servir à gouverner *contre* une majorité stable et cohésive, si celle-ci est prête à utiliser son pouvoir pour les déjouer.

La seule autorité ayant le pouvoir réel de contraindre la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale reste le peuple souverain, y compris après une dissolution. Lui seul peut la « forcer » à se soumettre aux volontés du pouvoir gouvernant, en sanctionnant ou en récompensant son autonomie ou son hétéronomie. Par extension, c'est la propre conviction des députés de la majorité parlementaire, consciente ou complètement intériorisée, qu'il n'y a pas de salut politique et électoral en-dehors du présidentialisme, qui les inhibe. En définitive, les *pouvoirs formels* du Parlement ne sont pas ce qui lui manque le plus, plutôt que la *volonté* politique de les utiliser pleinement. « Frondeur » et théoricien de la « fronde », Laurent Baumel résume ainsi l'état d'esprit de ses collègues qui font primer la discipline progouvernementale

sur leurs propres préférences politiques : « *On affirme, on propose, on fait savoir qu'on n'est pas content de tout ça, mais en même temps, on fait bloc quand même, parce que sinon, c'est l'aventure. C'est un vertige devant l'idée d'exercer le pouvoir parlementaire réel.* »³

« *Dans ce régime encore mal défini, le Parlement cherche sa place* », écrivait en 1967 André Chandernagor⁴. L'a-t-il jamais complètement trouvée, alors même que le régime semble désormais beaucoup plus défini qu'il ne l'était alors ? Cependant, les défis qui se posent au Parlement, il faut le rappeler, ne sont pas une spécificité franco-française. La complexification des enjeux politiques modernes relatifs à l'environnement, l'économie, la sécurité et la santé, et l'interdépendance croissante des États, sont des questions auxquelles toutes les démocraties représentatives sont confrontées. Dernièrement, la pandémie de Covid-19 a mis partout à l'épreuve les capacités d'adaptation et de résilience des parlements⁵, posant des questions à la fois théoriques et pratiques, sur la place des assemblées dans la prise de décision en temps de crise et d'urgence, sur les procédures de travail adéquates et les modalités techniques possibles en situation épidémique.

L'intensité de ce questionnement sur la place du Parlement est toutefois singulière dans les termes du débat français. Un travail nécessaire pour prolonger et compléter la présente thèse serait d'ailleurs d'approfondir l'analyse comparée avec d'autres démocraties parlementaires, voire, au-delà, avec d'autres régimes dotés d'un président élu par le peuple, pour vérifier la réalité et l'étendue de cette singularité. Ce qui ressort néanmoins de l'analyse faite dans cette recherche est que la subordination consentie et surtout intériorisée des députés de la majorité de l'Assemblée nationale envers le Président de la République, doté d'une légitimité antérieure voire prééminente et non responsable devant eux, a pour effet d'élever significativement le seuil de tolérance à la domination gouvernante et d'affaiblir, sans doute davantage qu'ailleurs, l'efficacité démocratique de la séparation et du contrôle mutuel des pouvoirs.

Le présidentielisme majoritaire a une œuvre historique incontestable – qu'il ait été ou non le seul à pouvoir la réaliser, le fait est qu'elle est la sienne. Il a surgi dans une situation de crise grave : la France paralysée par la guerre d'Algérie, sans que personne ne soit capable de faire accepter les négociations de paix. Il a fallu pour en sortir qu'un héros de guerre mette tout son prestige et toute son autorité pour faire accepter l'inéluctabilité de la décolonisation en l'imposant même à ses plus fidèles soutiens. À cet égard, si le présidentielisme majoritaire était

³ Entretien le 26 janvier 2016.

⁴ *Un Parlement, pour quoi faire ?*, op. cit., p. 38.

⁵ Olivier Rozenberg, Cyril Benoît, « La démocratie parlementaire peut-elle se passer du Parlement ? », dans Marc Lazar, Guillaume Plantin, Xavier Ragot (dir.), *Les mondes d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, 386 pages, pp.191-206.

le traitement de choc dont la France avait besoin pour donner son indépendance à l'Algérie et régler certains problèmes de son temps, alors on peut considérer que sa mission historique est accomplie depuis le 3 juillet 1962. Cela justifie-t-il de toujours s'en encombrer plus de soixante ans après ? Le présidentielisme n'a-t-il pas survécu à son utilité ?

Dernier orateur à s'exprimer avant le vote sur la motion de censure lors du débat à l'Assemblée nationale dans la nuit du 4 au 5 octobre 1962, le président du groupe socialiste, Francis Leenhardt, prévient dans sa conclusion : « *Le Parlement délibère cette nuit sous la menace directe de la dissolution. S'il se courbait, ce serait son abdication.* »⁶ Cette nuit-là, le Parlement n'a pas abdicé – et pour cela, il s'est fait décapiter par la majorité du peuple reconnaissant envers le héros national. Depuis, il abdique continument, convaincu que le peuple lui préférera toujours le souverain présidentiel, ayant presque oublié jusqu'à l'existence même du pouvoir qu'il détient, la souveraineté présidentielle étant rentrée dans les mœurs et dans les esprits. Autant que l'exercice du pouvoir sous la III^e République a été déterminé par l'échec de la dissolution de 1877 qui a mis fin à la tentation présidentialiste, l'exercice du pouvoir sous la Ve République a été durablement façonné par la réussite de la dissolution de 1962 qui a mis fin à la tentative parlementariste.

Pourtant, le présidentielisme français, cette concentration « relativement absolue » des pouvoirs dans les mains d'un homme qui concentre toutes les espérances et peut donc les *décevoir* – y compris au sens de les tromper – librement, traverse des déconvenues et des crises. L'ampleur et la complexité des enjeux environnementaux et sociaux sans précédent dans l'histoire, l'évolution des nouvelles technologies et la croissance des niveaux d'instruction et d'information de la population générale, tout concourt à vouloir demander des comptes aux gouvernants et à faire plus de place à la délibération collective, plutôt qu'un pouvoir personnel plus ou moins tempéré par les représentants du peuple et les juges constitutionnels. La France du XXI^e siècle reste gouvernée selon des pratiques définies par un militaire né au XIX^e siècle.

La XV^e législature, sous la présidence d'Emmanuel Macron, semble pousser à leur maximum les logiques du présidentielisme. Le pouvoir est exercé personnellement et directement par le fondateur de La République en marche, malgré une base très étroite à l'élection présidentielle – 24,01% des suffrages exprimés et 18,01% des personnes inscrites sur les listes électorales – grâce à l'appui d'une Assemblée nationale élue pour la première fois par moins de la moitié du corps électoral, dont la majorité politique n'exerce aucune prise sur la désignation des gouvernements – aucun Premier ministre ne provenant de ses rangs.

⁶ Compte rendu de la 2^e séance du jeudi 4 octobre 1962, *Journal Officiel de la République française*, n°80 A.N, 5 octobre 1962, p. 3256.

Le parti présidentiel présente des caractéristiques singulières ; là où les mouvements de droite sont habituellement centralisés mais avec un fonctionnement souple et libéral, là où le Parti socialiste adopte un modèle de démocratie interne accompagnée de règles disciplinaires, LREM se veut à la fois centralisée, personnalisée et disciplinée. L'absence de culture militante partagée et de doctrine fondatrice au-delà de l'exégèse de la parole de son fondateur la distingue des précédents partis de gouvernement, et n'est sans doute pas pour rien dans la réduction sensible de ses effectifs parlementaires pendant la législature, passant de près de 315 membres et apparentés à 270. L'avenir du parti au-delà de l'action politique de son fondateur reste très incertain, peut-être plus encore que pour l'UNR auparavant.

Un prolongement évident et nécessaire de la présente thèse serait d'étendre l'enquête à la XV^e législature, pour étudier le fonctionnement concret du groupe LREM, mesurer sa cohésion de vote, observer ses activités législatives, tout cela à l'aune de ses spécificités comparées aux précédents partis de gouvernement, vérifier ce que son exercice du pouvoir confirme ou infirme des analyses faites dans ce travail, observer les continuités et les ruptures avec les précédentes majorités parlementaires.

En tout état de cause, cette législature encore inachevée donne de nouvelles preuves des dysfonctionnements du présidentielisme majoritaire. La période récente offre l'exemple de la proposition de loi « relative à la sécurité globale », déposée par des députés LREM, dont l'article 24, prohibant la diffusion d'images de policiers en intervention, fut massivement contesté par des syndicats de journalistes et par des militants des droits de l'homme, dénonçant une protection de l'impunité pour les violences policières. Le texte soutenu – peut-être inspiré – par le Gouvernement est adopté par l'Assemblée nationale en novembre 2020, suscitant toutefois des votes dissidents non négligeables dans le groupe majoritaire : en comptant trois « mises au point », 219 votent « pour », 11 votent « contre » et 31 s'abstiennent volontairement.

Quelques jours plus tard à peine, le Premier ministre, face à l'ampleur des contestations, envisage de charger une commission indépendante de proposer une « réécriture » de l'article – ce qui est vécu comme une « humiliation » par les députés LREM qui ont voté en faveur du texte « à contrecœur » et cherché en vain à l'amender⁷, y compris la présidente et la « whip » du groupe LREM de la commission des Lois. L'article controversé est profondément remanié lors de son passage au Sénat en mars 2021, puis censuré par le Conseil constitutionnel en mai. En l'occurrence, le pouvoir gouvernant a bien décidé de tenir compte des contestations dans la société et a été empêché par le juge constitutionnel. Il est toutefois très significatif que ce ne

⁷ Alexandre Lemarié, Mariama Darame, Olivier Faye et Julie Carriat, « Loi sur la "sécurité globale" : pour les députés LRM, la réécriture de l'article 24 est "une humiliation" », *Le Monde*, 27 novembre 2020.

soit pas la majorité parlementaire, malgré ses propres réticences, qui ait repoussé cet article qui ne figurait pas dans ses engagements électoraux. Placés devant le choix d'infliger un échec politique au pouvoir gouvernant ou de se désavouer, les députés LREM ont choisi de se désavouer et n'ont pas empêché l'échec politique.

La gestion de l'épidémie de Covid-19 illustre de façon spectaculaire le fonctionnement présidentiel de la V^e République, avec une élaboration très restreinte de la décision autour d'un Président de la République seul maître des arbitrages décisifs, mettant d'ailleurs volontiers en scène son pouvoir personnel, revendiquant même une expertise propre sans égale, là où la crise sanitaire, avec ses implications scientifiques, sociales, économiques, culturelles, pouvait mériter une grande délibération collective. D'où une « navigation à vue » entre une authentique politique volontaire de forte réduction de la circulation virale et une politique inavouée de recherche de « l'immunité collective » et du « vivre avec le virus », par un chef d'État exprimant parfois ostensiblement sa prise de distance avec les conseils scientifiques, tout en faisant des « paris » sur l'avenir de la reprise épidémique.

Le pouvoir présidentiel « relativement absolu » reste enserré dans un ensemble de contraintes extérieures et intérieures – l'une d'entre elles étant l'anticipation des réactions de « l'opinion publique », notamment avec le souci de « l'acceptabilité sociale » des mesures de contraintes comme le confinement. Néanmoins, la perception de cette contrainte dépend de l'arbitraire présidentiel, qui seul a décidé à tel moment qu'il était « acceptable » socialement d'avoir des morts supplémentaires. Faute d'une délibération collective éclairée, nul ne peut avoir la certitude que le peuple français n'aurait pas accepté ou préféré des efforts intenses concentrés dans le temps, suivis d'une vigilance maintenue, plutôt que de très longs mois de semi-confinement tout aussi éprouvants mais sanitaire moins efficaces, alternant avec des périodes de relâchement mal préparées et mal maîtrisées.

Critiqué, contesté, le présidentielisme a néanmoins la vie dure. Après 1962, une majorité gaulliste ininterrompue a confirmé la pratique gaullienne pendant presque vingt ans jusqu'en 1981. L'ère des alternances et des cohabitations mettant à l'épreuve le régime avant l'instauration du quinquennat a duré à peine plus de vingt ans jusqu'en 2002. En 2022, la « phase quinquennale » de la V^e République atteindra exactement ses vingt ans ; mais l'histoire se moquant éperdument de ces subdivisions, elle peut très bien continuer pour une durée indéterminée. Le Président Emmanuel Macron conserve des chances sérieuses d'être le premier à faire deux quinquennats, de remporter une réélection hors-cohabitation pour la première fois depuis 1965, vainqueur sur le champ de ruines du paysage politique français, même avec une

base électorale au moins aussi restreinte que la première fois, face à une extrême-droite aux scores désormais banalement élevés.

Dans cette hypothèse, la conquête d'une majorité absolue par le parti présidentiel, bénéficiant encore de sa figure fondatrice, reste une possibilité, sans être une certitude du fait de l'usure du pouvoir et compte tenu du morcellement du système partisan. Dans le cas contraire, privé d'une majorité absolue, le présidentielisme serait d'autant plus tempéré, voire contrarié. En revanche, si par la grâce d'un mode de scrutin inchangé malgré des engagements contraires, le pouvoir présidentiel conservait le soutien d'une majorité parlementaire subordonnée et artificiellement absolue à l'Assemblée, l'acceptabilité démocratique du présidentielisme risquerait d'être toujours plus remise en cause.

La perte de confiance dans les pouvoirs politiques, leur capacité à représenter effectivement le plus grand nombre et à gouverner pour l'intérêt général, n'est pas pour rien dans la prolifération des thèses confusionnistes et conspirationnistes dont on ne peut ignorer les dangers qu'elles représentent. Le défi historique du changement climatique, de l'extinction du vivant et de l'épuisement des ressources malgré des richesses mal partagées, inviterait pourtant à une mobilisation civique massive et à des solutions délibérées collectivement.

Quels changements seraient souhaitables pour le Parlement ? Une idée souvent avancée dans le débat public – notamment par le Président Macron lors de ses discours devant le Congrès – est de lui donner plus de pouvoirs, en particulier des pouvoirs de contrôle et d'évaluation, considérés comme des alternatives nécessaires à un pouvoir législatif désormais exercé en réalité par les gouvernants, et surtout aux groupes minoritaires et d'opposition. Le contrôle parlementaire est en effet très bienvenu – et la distinction avec l'action législative n'est d'ailleurs pas absolue, puisqu'il lui faudrait aussi contrôler le contenu et l'orientation générale de l'action gouvernementale et donc des lois adoptées. Que l'opposition et les minorités aient un rôle accru est tout à fait souhaitable.

Mais donner plus de pouvoirs au Parlement reste une entreprise vaine, en tout cas inachevée, tant que la majorité parlementaire n'est pas prête à utiliser réellement ses propres pouvoirs. Pour renforcer le contrôle et l'évaluation de l'action publique par le Parlement, on ne peut faire l'économie d'interroger le rôle politique de la majorité et sa capacité à être un véritable contrepoids, à ne pas être par principe l'alliée conciliante, voire complaisante, ou pire encore obéissante, du pouvoir gouvernant, mais une partenaire de celui-ci qui sache poser des conditions et des limites, être une mandante exigeante et vigilante, une délégitime garante du respect du mandat populaire.

C'est tout un renversement paradigmatique à opérer : contrairement à un lieu commun, le rôle de la majorité parlementaire n'est pas de soutenir le gouvernement ; le rôle de la majorité est de défendre une orientation politique et de soutenir le gouvernement *si et parce que* son action est conforme ou au moins compatible avec cette orientation. Et on y revient toujours : le questionnement central est de savoir si une majorité parlementaire autonome pourrait remporter des élections législatives sur sa propre identité collective et son propre projet politique, qui soit autre chose que la promesse d'allégeance inconditionnelle à un chef gouvernant, à plus forte raison un chef d'État non responsable devant elle.

Réinventer un système politique qui réponde aux aspirations et aux exigences démocratiques contemporaines ne se limite certainement pas aux institutions actuelles et aux relations entre le Parlement et le pouvoir gouvernant : comme en témoignent les réflexions sur la participation plus active des citoyennes et citoyens⁸, leur place dans des dispositifs réhabilitant la délibération⁹ et même dans une nouvelle chambre parlementaire consacrée au long terme¹⁰. Pour autant, tous les chantiers de la démocratie participative ou délibérative et de la représentation des générations futures et de la nature ne dispensent pas d'abord d'améliorer les institutions représentatives existantes et de développer la démocratie là où elle doit déjà s'exercer, c'est-à-dire au Parlement.

L'élaboration d'un nouveau régime politique fondé sur la délibération collective et la responsabilité des gouvernants est un vaste projet dont il serait vain de prétendre développer le contenu ici – mais les pistes principales peuvent en être rappelées. Un tel régime demanderait que la représentation nationale soit bien représentative de la nation : cela suppose une proportionnalisation des élections législatives ; et il serait souhaitable qu'elle apporte, outre un plus grand pluralisme politique et idéologique, une diversification des trajectoires, des expériences et des connaissances du monde social, de ses problématiques et de ses injustices, de la part des représentants. L'existence d'une majorité parlementaire autonome nécessite des partis politiques puissants, structurant utilement le suffrage populaire mais ne réprimant pas leur propre pluralisme interne, qui soient aussi capables d'être ancrés dans la société et la population et de « faire remonter », via leurs parlementaires, les volontés citoyennes.

⁸ Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, 176 pages ; Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, 109 pages.

⁹ Loïc Blondiaux et Yves Sintomer. « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, vol. 63, n°1, 2009, pp. 28-38 ; Loïc Blondiaux et Bernard Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po, 2021, 334 pages.

¹⁰ Dominique Bourg, Florian Augangneur, Loïc Blondiaux, Marie-Anne Cohendet, Jean-Michel Fourniau, Bastien François et Michel Prieur, *Inventer la démocratie du XXI^e siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les liens qui libèrent, 2017, 86 pages.

Comment faire pour élaborer les règles d'un tel régime ? La question est d'autant plus cruciale que les conditions d'élaboration d'un contrat démocratique pèsent lourdement sur sa mise œuvre et préfigurent la nature réelle du régime fondé¹¹. Le présidentielisme est son propre verrou : dans un système où presque tout repose sur un homme, comment mettre fin à la concentration du pouvoir en sa faveur ? Compte tenu de son ancrage dans les esprits, les difficultés à s'en défaire dans la classe politique sont massives : les réformes proposées sont souvent des retouches secondaires et des aménagements à la marge ; et il est frappant de constater que même les mouvements qui revendiquent une rupture radicale – quoique souvent très imprécise – avec la V^e République reprennent tous les codes du présidentielisme dans leur organisation et leur stratégie, se retrouvant dépendants des humeurs et des obsessions d'un seul homme dont on prétend qu'il abandonnera volontairement le pouvoir dès qu'il l'aura conquis.

Un Président quel qu'il soit aurait-t-il vraiment la capacité de renoncer à son pouvoir « relativement absolu » ? Pour y parvenir assurément, il faudrait une majorité parlementaire autonome et déterminée, émancipée de la tutelle gouvernante et qui représente avec exigence la volonté populaire ; autrement dit, celle-là même pour laquelle on voudrait un nouveau régime devrait émerger dans l'actuel pour le transformer. Le Parlement est pris dans un étau : poursuivre le présidentielisme est une impasse, rompre avec lui serait une surprise. De cette redoutable tension peuvent surgir de multiples chemins.

¹¹ Bastien François, *La 6^e République. Pourquoi, comment ?*, op. cit., pp. 115-127.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages collectifs

Amin Allal, Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisans. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, 286 pages

Jean-Jacques Becker, Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2. XX^e siècle : à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2005, 784 pages

Julie Benetti, Anne Levade, Dominique Rousseau (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017, 202 pages

Magnus Blomberg, Olivier Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, London, Routledge, 2012, 244 pages

Loïc Blondiaux, Bernard Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*. Presses de Sciences Po, 2021, 334 pages

Shaun Bowler, David M. Farrel, Richard S. Katz (eds.), *Party Discipline and Paliamentary Government*, Columbus, Ohio State Université Press, 1991, 316 pages

Roland Cayrol et Jean Charlot (dir.) *Les élections législatives de mars 1967*, Paris, Armand Colin, 1971, 412 pages

Guillaume Courty (dir.) *Le Travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Éditeur, 2005, 312 pages

Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Paris, IFJD, 2020, 210 pages

Yves Déloye, Alexandre Dézé, Sophie Maurer (dir.), *Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 290 pages

Didier Demazière, Patrick Le Lidec (dir.), *Les Mondes du travail politique : les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, 2014, 264 pages

Kris Deschouwer, Sam Depauw (eds.) *Representing the People: A Survey among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 288 pages

Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, 700 pages, pp. 528-565

Guillaume Drago, Bastien François, Nicolas Molfessis (dir.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1999, 415 pages

Olivier Duhamel, Martial Foucault, Mathieu Fulla, Marc Lazar (dir.), *La V^e démystifiée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, 248 pages

Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages : Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 876 pages

Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, 2014, 371 pages

Jean Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2007, 514 pages

Richard Gunther, José Ramón Montero, Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, 2002

Sabine Jansen, Gilles Le Béguec, David Valence (dir.), *Naissance et développement des secrétariats administratifs des groupes parlementaires. Organisation et clarification de la délibération, de 1910 au début des années 1970*, Actes de la journée d'études organisée le 11 juin 2010, Centre d'Histoire de Sciences Po, 242 pages

Bernard Lacroix, Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, 402 pages

Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 400 pages

Marc Lazar, Guillaume Plantin, Xavier Ragot (dir.), *Les mondes d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, 386 pages

Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages

Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 307 pages

Wolfgang C. Müller, Thomas Saalfeld (eds.), *Members of Parliament In Western Europe: Roles and Behaviour*, London, Frank Cass, 1997, 176 pages

Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm (eds.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 366 pages

Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003

Gilles Richard, Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les partis et la République. La recomposition du système partisan, 1956-1967*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 326 pages

Olivier Rozenberg, Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages

Gilles Toulemonde, Emmanuel Cartier (dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, 370 pages

Jung-hsiang Tsai (ed.), *Presidents, Unified Government and Legislative Control*, London, Palgrave MacMillan, 2021, 181 pages

Ouvrages

Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, 304 pages

Antoine de Baecque, *Les Godillots. Manifeste pour une histoire marchée*, Paris, Anamosa, 2017, 255 pages

Lucie Bargel, *Jeunes socialistes / Jeunes UMP. Lieux et processus de socialisation politique*, Paris Dalloz, 2009, 766 pages

Howard S. Becker, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié, 1985 [1963], 247 pages

Alain Bergounioux, Gérard Grunberg, *Le Long Remords du pouvoir. Le Parti socialiste français (1905-1992)*, Paris, Fayard, 1992, 572 pages

Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, 109 pages

Julien Boelaert, Sébastien Michon, Étienne Ollion, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'agir, 2017, 152 pages

Étienne de la Boétie, *Le Discours de la servitude volontaire*, Paris, Payot & Rivages, 2002 [1576], 334 pages

Raymond Boudon, *L'art de se persuader des idées douteuses, fragiles ou fausses*, Paris, Seuil, 1992 [1990], 458 pages

Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit, 1989 [1980], 475 pages

Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, 322 pages

Pierre Bourdieu, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Points, 2015 [2012], 720 pages

Dominique Bourg, Floran Augangneur, Loïc Blondiaux, Marie-Anne Cohendet, Jean-Michel Fourniau, Bastien François et Michel Prieur, *Inventer la démocratie du XXI^e siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les liens qui libèrent, 2017, 86 pages

John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 218 pages

Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi, Colette Ysmal, *Le député français*, Paris, Armand Collin, FNSP, 1973, 160 pages

Christophe Charle, *Les élites de la République 1880-1900*, Paris, Fayard, 2006 [1986], 613 pages

Jean Charlot, *L'UNR. Étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Paris, Armand Collin, 1967, 361 pages

Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, 343 pages

Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, 2012, 187 pages

Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris Presses de la FNSP, 1978, 368 pages

Annie Collovald, *Jacques Chirac et le gaullisme*, Paris, Belin, 2010 [1999], 437 pages

Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2016, 152 pages

Olivier Costa, Eric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 216 pages

Robert Delorme, Christine André, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, Paris, Seuil, 1983, 758 pages

Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 [1986], 319 pages

Olivier Duhamel, *La Gauche et la V^e République*, Paris, Presses universitaires de France, 1993 [1980], 614 pages

Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997, 295 pages

Delphine Dulong, *La construction du champ politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 375 pages

Delphine Dulong, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, 128 pages

Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Seuil, 1992 [1951], 565 pages

Maurice Duverger, *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1977, 240 pages

Robert Elgie, *Semi Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 320 pages

Ivan Ermakoff, *Ruling Oneself Out. A Theory of Collective Abdication*, Durham, Duke University Press, 2008, 404 pages

Leon Festinger, Henry W. Riecken, Stanley Schachter, *L'échec d'une prophétie. Psychologie sociale d'un groupe de fidèles qui prédisaient la fin du monde*, Paris, Presses universitaires de France, 1993 [1956], 252 pages

Leon Festinger, *Une théorie de la dissonance cognitive*, Paris, Enrick B., 2017 [1957], 298 pages

Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, 318 pages

Bastien François, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième république 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 263 pages

Bastien François, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2011 [1998], 128 pages

Bastien François, *Misère de la V^e République*, Paris, Denoël, 2001, 178 pages

Bastien François, *La 6^e République. Pourquoi, comment ?*, Paris, Les Petits matins, 2015, 128 pages

Brigitte Gaïti, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 378 pages

Alain Garrigou, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presse de Sciences Po, 1992, 290 pages

Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, 268 pages

Anthony Giddens, *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF 1987, 474 pages

Erving Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autre reclus*, Paris, Éditions de minuit, 1968 [1961], 451 pages

Erving Goffman, *Les rites d'interactions*, Paris, Éditions de minuit, 1988 [1967], 229 pages

Gérard Grunberg, Florence Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 122 pages

Gérard Grunberg, *La loi et les prophètes. Les socialistes français et les institutions politiques (1789-2013)*, Paris, CNRS éditions, 2013, 361 pages

Florence Haegel, *Les droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 339 pages

Albert Hirschman, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995 [1970], 212 pages

John Huber, *Rationalizing Parliament: Legislative Institution and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 215 pages

Christopher J. Kam, *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge University Press, 2009, 278 pages

Ernst Kantorowicz, *Les deux corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, 2019 [1957], 896 pages

Éric Kocher Marboeuf, *Le Patricien et le Général. Jean-Marcel Jeanneney et Charles de Gaulle 1958-1969. Volume II*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2003, 606 pages.

Rémi Lefebvre, Frédéric Sawicki, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Édition du Croquant, 2006, 255 pages

Rémi Lefebvre, *Les primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raison d'agir, 2011, 172 pages

Roberto Michels, *Sociologie du parti dans la démocratie moderne. Enquête sur les tendances oligarchiques de la vie des groupes*, Paris, Gallimard, 2015 [1911], 834 pages

Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 336 pages

Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirsty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999, 354 pages

Seymour M. Lipset, Stein Rokkan, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2009 [1967], 109 pages

Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2019 [1995], 368 pages

Nicolas Mariot, *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province, 1888-2002*, Paris, Belin, 2006, 351 pages

Benjamin Morel, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète de son rôle constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2018, 850 pages

Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2011 [1965], 214 pages

Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la V^e République*, Paris, FNSP, Centre d'études de la vie politique française, 1962, 57 pages

Thomas Poguntke and Paul Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 361 pages

Jean-Louis Rizzo, *Mendès France ou la rénovation en politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1993, 267 pages

Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 298 pages

Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX^e – XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015, 848 pages

Olivier Rozenberg, *Les députés français et l'Europe. Tristes hémicycles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, 352 pages

Thomas C. Schelling, *Stratégie du conflit*, Paris, Presse universitaire de France, 1986 [1960], 312 pages.

Donald Searing, *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, 512 pages

Todd Shepard, *1962. Comment l'indépendance algérienne a transformé la France*, Paris, Payot, 2008, 415 pages

Matthew S. Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press, 1992, 316 pages

Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, 176 pages

Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997 [1996], 365 pages

Carol Tavris, Elliot Aronson, *Pourquoi j'ai toujours raison et les autres ont tort*, Paris, Flammarion, 2016 [2007], 415 pages

George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, 317 pages

Max Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965 [1917], 539 pages

Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003 [1919], 206 pages

Max Weber, *Économie et société/1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2003 [1921], 416 pages

Chapitres d'ouvrages collectifs

Catherine Achin, Delphine Gardey, « Genre et Parlement », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 575-606

Thomas Alam, Igor Martinache, Jérémie Nollet, « Chapitre 14. Qui sont les collaborateurs de nos ministres : Ruptures et continuités dans la sociographie des cabinets sous les présidents Chirac et Sarkozy », dans Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages : Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 876 pages, pp. 429-454

Amin Allal, Nicolas Bué, « "Les partis se tiennent par leurs noyaux durs" ? Jalons pour une analyse du lien partisan », dans Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisanes. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, 286 pages, pp. 11-52

Rudy Andeweg, "Roles in Legislatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 267-285

Audrey André, Sam Depauw, and Matthew Søberg Shugart, "The Effect of Electoral Institutions on Legislative Behaviour" in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 231-249

Cyril Benoît, Olivier Rozenberg, « Les Legislative Studies : de l'art de couper des bûches et de collectionner les barils de porc », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 303-342

Heinrich Best and Lars Vogel, "The Sociology of Legislators and Legislatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 57-81

Royce Carroll, Keith T. Poole, "Roll-Call Analysis and the Study of Legislatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 103-125

Jean Charlot, « Les préparatifs de la majorité », dans Roland Cayrol et Jean Charlot (dir.) *Les élections législatives de mars 1967*, Paris, Armand Colin, 1971, 412 pages, pp. 19-44

Dominique Damme, « Le "service" du Premier ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles », dans Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, 402 pages, pp. 195-222

Clément Desrumaux, « Force de la règle et règle du plus fort : les investitures aux élections législatives en française ou la contingence des prescriptions partisanes », dans Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisanes. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, 286 pages, pp. 127-146

Herbert Döring, « Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda », in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, 700 pages, pp. 223-247

Olivier Duhamel, « Chapitre 15. What If ... ? », dans Olivier Duhamel, Martial Foucault, Mathieu Fulla, Marc Lazar (dir.), *La V^e démystifiée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, 248 pages, pp. 181-185

Maurice Duverger, « Les Institution de la Cinquième République », dans *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la revue française de science politique en 1959*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1990, pp. 101-134

Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, « Introduction / Une République de conseillers ? », dans Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages : Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 876 pages, pp. 17-110

Nicolas Freymond, « La redécouverte des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 400 pages, pp. 33-54

Julien Fretel, « Habiter l'institution. *Habitus*, apprentissages et langage dans les institutions partisans. », dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 400 pages, pp. 195-218

Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », dans Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, 402 pages, pp. 318-376

Jean-François Godbout, Florence Vallée-Dubois, « L'analyse des scrutins parlementaires », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 435-466

François Goguel, « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », dans *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la revue française de science politique en 1959*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1990, pp. 67-86

Olivier Grojean, « (In)disciplines partisans et légitimation. Retour sur les relations entre individus et institutions », dans Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisans. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, 286 pages, pp. 263-281

Florence Haegel, Frédéric Sawicki, « Résistible et chaotique : la présidentialisation de l'UMP et du PS », dans Yves Déloye, Alexandre Dézé et Sophie Maurer (dir.), *Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 290 pages, pp. 19-39

Christopher J. Kam, "Party Discipline" in Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 399-417

Richard S. Katz, Peter Mair, “The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies” in Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, 2002, pp. 113-135

Bernard Lachaise, « Les clous de girofle du gaullisme », dans Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les partis et la République. La recomposition du système partisan, 1956-1967*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 326 pages, pp. 63-72

Bernard Lacroix, « Le politiste et l'analyse des institutions », dans Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, 402 pages, pp. 13-17

François Lafon, « La perception de l'élection présidentielle de 1965 dans la gauche non communiste », dans Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les partis et la République. La recomposition du système partisan, 1956-1967*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 326 pages, pp. 89-100

Damien Lecomte, Frédéric Sawicki, « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République : le cas du Parti socialiste » dans Julie Benetti, Anne Levade et Dominique Rousseau (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017, 202 pages, pp. 107-127

Damien Lecomte, Dorothée Reigner, « Le mandat parlementaire entre temps collectif et temps individuel » dans Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier (dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, 370 pages, pp. 129-143

Damien Lecomte, « Fonctionnement politique d'un groupe parlementaire » dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Paris, IFJD, 2020, 210 pages, pp. 105-117

Damien Lecomte, Olivier Rozenberg, “A gently slopped leadership: parliamentary support for presidents in France”, in Jung-hsiang Tsai (ed.), *Presidents, Unified Government and Legislative Control*, London, Palgrave MacMillan, 2021, 181 pages, pp. 31-66

Rémi Lefebvre, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 400 pages, pp. 219-248.

Agnès Louis, « La reconnaissance des groupes parlementaires : un débat de philosophie politique », dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Paris, IFJD, 2020, 210 pages, pp. 93-117

Arthur Lupia, “Delegation and its Perils”, in Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 33-54

Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm, “Introduction”, in Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 19-36

Sébastien Michon, Étienne Ollion, « Sociographie des parlementaires », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 343-368

Marc Milet, « Le Parlement et la loi : un "fond d'écran" d'action publique ? », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 467-500

Julien Navarro, Nicolas Sauger, « Élections et parlementaires », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 369-394

Jérôme Pozzi, « L'Union pour la nouvelle République : de l'illusion partidariaire à la relance pompidolienne », dans Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier (dir.), *Les partis et la République. La recomposition du système partisan, 1956-1967*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 326 pages, pp. 21-30

Bjørn Erik Rasch, « Institutional Foundations of Legislative Agenda-Setting », in Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 455-481

Dorothee Reigner, « Les formes de l'indiscipline partisane au Parlement », dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Paris, IFJD, 2020, 210 pages, pp. 119-131

René Rémond, « Le Nouveau Régime et les Forces politiques », dans *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la revue française de science politique en 1959*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1990, pp. 167-187

Olivier Rozenberg, Éric Thiers, « Du parlement », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 31-62

Olivier Rozenberg et Cécile Vigour, « Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentations des élus », dans Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 pages, pp. 395-434

Olivier Rozenberg, Cyril Benoît, « La démocratie parlementaire peut-elle se passer du Parlement ? », dans Marc Lazar, Guillaume Plantin, Xavier Ragot (dir.), *Les mondes d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, 386 pages, pp. 191-206

Thomas Saalfeld, "On Dogs and Whips: Recorded Votes", in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, 700 pages, pp. 528-565

Thomas Saalfeld and Kaare Strøm, "Political Parties and Legislators", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 371-398

Sebastian M. Saiegh, "Law Making", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages, pp. 481-513

Frédéric Sawicki, « Les socialistes », dans Jean-Jacques Becker et Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2. XX^e siècle : à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2005, 784 pages, pp. 27-50

Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy and Delegation", in Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 55-108

Isabelle Thumerel, Agnès Louis, « "Grand témoin" : entretien avec Charles de Courson, député de la Marne », dans Frédéric Davansant, Agnès Louis et Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Paris, IFJD, 2020, 210 pages, pp. 181-191

Cynthia Van Vonno, Reut Itzkovitch Malka, Sam Depauw, Reuven Hazan, Rudy Andeweg, "Agreement, Loyalty and Discipline: A Sequential Approach to Party Unity" in Kris Deschouwer and Sam Depauw (eds.) *Representing the People: A Survey among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 288 pages, pp. 110-136

Cécile Vigour, « La représentation parlementaire en France. Ressources politiques, diversité des modes et logiques de représentation à l'Assemblée nationale », dans Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 307 pages, pp. 81-98

Nicholas Wahl, « Aux Origines de la Nouvelle Constitution », dans *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la revue française de science politique en 1959*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1990, pp. 30-66

Articles de revues

Rudy B. Anderweg, Jacques Thomassen, "Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament", *Party Politics*, 17 (5), 2010, pp. 655-672

François Audigier, « Mai 68 : le Parlement hors-jeu ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°9, 2008, pp. 5-8

François Audigier, « Le groupe gaulliste : quand les "godillots" doutent », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°9, 2008, pp. 12-30

Pierre Avril, « "Chaque institution à sa place..." . Le Président, le parti et le groupe », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°20, 1982, pp. 115-126

Pierre Avril, « Les chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, 1984 pp. 752-765

Carole Bachelot, « Être parlementaire à la tête du Parti socialiste, tête du congrès d'Épinay au congrès de Dijon (1971-2003) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2006, n° 6, pp. 137-152

Stefanie Bailer, « To use the whip or not. Whether and when party group leaders use disciplinary measures to achieve voting unity », *International Political Science Review*, vol. 39, n°2, 2018, pp. 163-177

Martin Baloge, « S'opposer à quel prix ? Modalités et conséquences de l'engagement eurocritique chez les parlementaires français et allemands de l'UMP, de la CDU/CSU et du FDP », *Politique européenne*, n° 43, 2014, p. 94-119

Martin Baloge, « Le député débutant. Apprentissage et assimilation de l'ethos parlementaire au Bundestag », *Politix*, n° 113, 2016, pp. 201-222

Thierry Barboni, « Ressorts du discours socialiste lors du "virage de la rigueur" », *Nouvelles FondationS*, n°2, 2006, pp. 58-64

Thierry Barboni, « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2009, n° 12, pp. 144-156

Lucie Bargel, « S'attacher à la politique. Carrières de jeunes socialistes professionnels », *Sociétés contemporaines*, n° 84, 2011, pp. 79-102

Katia Béguin, « Changements de partis et opportunisme durant la Fronde (1648-1653). La mort de la politique ancienne ? », *Politix*, vol. 14, n°56, 2001

David Bellamy, « Historique des groupes parlementaires gaullistes », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2009, n° HS 5, p. 8-21

Julie Benetti, « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°146, 2013, pp. 33-42

André Blais, Peter John Loewen, "The French Electoral System and its Effects", *West European Politics*, 32 (2), 2009, pp. 345-359

Loïc Blondiaux, Yves Sintomer. « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, vol. 63, n°1, 2009, pp. 28-38

Claire Bloquet, Damien Lecomte, « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », *Revue française d'administration publique*, n°171, 2019, pp. 713-726

Pierre Bourdieu, « Le mort saisit le vif », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 32-33, 1980, pp. 3-14

Pierre Bourdieu, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36-37, 1981, pp. 3-24

Pierre Bourdieu, Monique de Saint-Martin, « La sainte famille. L'épiscopat français dans le champ du pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 44-45, 1982, pp. 2-53

Sylvain Brouard, Olivier Costa, Eric Kerrouche, Tinette Schnatterer, "Why do French MPs Focus More on Constituency Work than on Parliamentary Work?", *The Journal of Legislative Studies*, 19 (2), 2013, pp. 141-159

Sylvain Brouard, Éric Kerrouche, « L'effet candidat lors des élections parlementaires. L'exemple des élections législatives 2012 en France », *Revue française de science politique*, vol. 63, 2016, pp. 1113-1136

Antony Burlaud, « La rigueur de 1983 : un tournant politique ? », *Savoir/Agir*, n°42, 2017, pp. 23-29

Guy Carcassonne, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°64, 1993, pp. 35-43

Guy Carcassonne, « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°68, 1994, pp. 31-44

John M. Carey, Matthew S. Shugart, "Incentives to cultivate a personal vote", *Electoral studies*, 14 (4), 1995, pp. 417-439

John M. Carey, "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", *American Journal of Political Science*, 51 (1), 2007, pp. 92-107

Noëlline Castagnez, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006, pp. 40-56

Noëlline Castagnez, « Les parlementaires SFIO de la IV^e République en campagne : une question d'identité », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 7, 2007, pp. 81-95

Noëlline Castagnez, « La notabilisation du PS-SFIO sous la Quatrième République », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 96, 2007, pp. 35-46

Jean-Louis Chardin, « L'élection présidentielle et les forces politiques », *Revue française de science politique*, vol. 16, n°1, 1966, pp. 203-216

Jonathan Chibois, « Le vote électronique à l'Assemblée. Prévenir et contenir la panne en République », *Techniques & Culture [en ligne]*, suppléments au n°72, 2019

Jean-Claude Colliard, « La singularité française », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°85, 1998, pp. 47-62

Jean-Claude Colliard, "The Influence of Political Parties on the Constitution", *French Politics*, vol. 7, n°1, 2009, pp. 32-41

Jean-Claude Colliard, « Un homme d'intuition », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n°1, 2010, pp. 13-21

Annie Collovald, « Une politique de la fidélité. La construction du groupe parlementaire UNR (1958-1962) », *Politix*, n° 10-11, 1990, pp. 53-69

Yves Colmou, Sylvain Antichan, Julie Le Mazier, « Cinq évolutions en cabinet ministériel depuis 1982 », *Revue française d'administration publique*, n°171, 2019, pp. 763-766

Olivier Costa, Tinette Schnatterer, Laure Squarcioni, "The French Constitutional Law of 23 July 2008 as seen by MPs: Working or Talking Parliament?", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, n°2, 2013, pp. 261-277

Louise Dalibert, « Les "vies d'après" des députés français. Des reconversions professionnelles lucratives limitées », *Revue française de science politique*, vol. 7, 2021, pp. 97-117

Sam Depauw, "Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s", *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n°4, 2003 pp. 130-46

Daniel Diermeier, Timothy J. Feddersen, "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure", *American Political Science Review*, 92, 1998, pp. 611-622

Michel Dobry, « Le jeu du consensus », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°38, 1986, pp. 47-66

Bernard Dolez, Annie Laurent, « Les lois de Duverger au microscope. L'apport des expérimentations de laboratoire à l'étude des effets psychologiques des modes de scrutin », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, 2010, pp. 111-130

Bernard Dolez, « Le Parti socialiste, les primaires et la (dé)présidentialisation du régime », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 154, 2015, pp. 67-79

Bernard Dolez, Annie Laurent, « Modes de scrutin et système de partis », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 163, 2017, pp. 55-69

Olivier Duhamel, « 1981 : la V^e achevée. Sur dix caractéristiques du régime », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°20, 1982, pp. 127-135

Olivier Duhamel, « Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République, ou que la Cinquième République n'est pas ce qu'elle devait être pour ses fondateurs bien qu'ils aient posé en 1958 les éléments constitutifs sans lesquels elle eût été autre et avec lesquels elle devint ce qu'elle était », *Revue française de science politique*, vol. 34, n°4-5, 1984. pp. 615-627

Delphine Dulong, « Maîtriser le temps pour asseoir son pouvoir. Comment Michel Debré et Georges Pompidou sont devenus Premiers ministres », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 226-227, n°1, 2019 p. 72-85

Bastien François, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, pp. 377-404

- Brigitte Gaïti, « La levée d'un indicible : "l'indépendance" de l'Algérie (1956-62) », *Politix*, n°10-11, 1990, pp. 110-123
- Brigitte Gaïti, « Les incertitudes des origines. Mai 58 et la Ve République », *Politix*, n°47, 1999, pp. 27-62
- Alain Garrigou, « Le secret de l'isoloir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 71-72, 1988, pp. 22-45
- Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les quinze mille, le mandat et le métier », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, pp. 7-14
- Daniel Gaxie, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, pp. 72-98
- Daniel Gaxie, « Le vote désinvesti. Quelques éléments d'analyse des rapports au vote », *Politix*, n°22, 1993, pp. 138-164
- Jean Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°126, 2008, pp. 47-60
- Jean-François Godbout et Martial Foucault, "French legislative voting in the Fifth Republic", *French Politics*, vol. 11, n°4, 2013, pp. 307-331
- John D. Huber, "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, 90, 1996, pp. 269-282
- Éric Kerrouche, "The French *Assemblée nationale*: The case of a weak legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3-4, 2006, pp. 336-365
- Éric Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009, pp. 429-454
- Keith Krehbiel, "Where's the party?", *British Journal of Political Science*, n°23, 1993, pp. 235-266
- Keith Krehbiel, "Paradoxes of Parties in Congress", *Legislative Studies Quarterly*, n°14, 1999, pp. 31-49
- Markku Laakso, Rein Taagepera, "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, 1, 1979, pp. 3-27
- Jacques Lagroye, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n° 38, 1997, pp.7-17
- Pierre Lascombes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°3, 2009, pp. 455-478

Gilles Le Béguec, « Naissance et développement des groupes parlementaires sous la III^e République », *Parlement[s], Histoire et politique*, n°0, 2003 [en ligne]

Damien Lecomte, Hugo Bouvard, Déborah Pérez, Julien Boelaert, « "Le respect de la boutique". L'étiollement de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la 14^e législature (2012-2017) », *Politix*, vol. 30, n°117, 2017, pp. 173-199

Damien Lecomte, « Stratégies et calculs au sein du groupe socialiste. La "fronde parlementaire" au prisme de Schelling », *Émulations*, n°31, 2019

Armel Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, vol. hors-série, 2012, p. 15-45

Rémi Lefebvre, « Les logiques territoriales du parlementarisme socialiste sous la III^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006, pp. 87-95

Rémi Lefebvre, « "Dépassement" ou effacement du Parti socialiste (2012-2017) ? », *Mouvements*, n°89, 2017, pp. 11-21

Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateur. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 50, 2, 2008, pp. 147-168

Patrick Le Lidec, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de process-tracing (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n°4, 2018 pp. 93-125

Marc Milet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135, 2010, pp. 601-618

Michel Offerlé, « Transformation d'une entreprise politique : de l'UDR au RPR (1973-1977) », *Pouvoirs*, n° 28, 1983, pp. 6-26

Ergun Ozbudun, "Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis", *Sage Professional Papers in Comparative Politics*, 1, 1970, pp. 303-388

Jean-Luc Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n°903, 1983, pp. 42-70

Jean-Luc Parodi, « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la V^e République ? Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », *Revue française de science politique*, vol. 34, n°4-5, 1984, pp. 628-647

Jean-Luc Parodi, « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *Revue française de science politique*, Vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 292-312

Anne-Sophie Petitfils, « L'institution partisane à l'épreuve du management. Rhétorique et pratiques managériales dans le recrutement des "nouveaux adhérents" au sein de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) », *Politix*, n°79, pp. 53-76

Hugues Portelli, « La présidentialisation des partis français », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°14, 1980, pp. 97-106

Jérôme Pozzi, « L'Appel des 43 et le mouvement gaulliste : manœuvre politique, relève générationnelle et fronde des "godillots" », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 7, 2007, pp. 109-120

Jean-Louis Quermonne, « Un gouvernement présidentiel ou un gouvernement partisan ? », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°20, 1982, pp. 67-86

Jean-Louis Quermonne, « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *Revue française de science politique*, vol. 40, n°2, 1990. pp. 192-211

Dorothée Reigner, « L'organisation interne des groupes parlementaires », *Revue française de droit constitutionnel*, n°94, 2013, pp. 415-436

Stéphane Rials, « "Régime "congressionnel" ou régime "présidentiel" ? Les leçons de l'histoire américaine », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°29, 1984 pp. 35-47

Stuart A. Rice, "The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement", *Political Science Quarterly*, 40 (1), 1927, pp. 60-72

Nicolas Roussellier, « Phénomène de majorité et relation de majorité. Validation limitée d'outils empiriques à propos du résistible déclin de la maison radicale en France », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, pp. 63-71

Nicolas Roussellier, « Les socialistes face à la forme parlementaire : l'intrusion de la discipline partisane (1893-1940) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006, pp. 30-39

Nicolas Sauger, "Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament", *West European Politics*, vol. 32, n°2, 2009, pp. 310-326

Frédéric Sawicki, « La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°63, 1992, pp. 5-16

Frédéric Sawicki, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillon », *Esprits*, juillet 2015, pp. 75-82

Matthew S. Shugart, "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, 28, 1, 1998, pp. 1-29

Ulrich Sieberer, « Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis », *The Journal of Legislative Studies*, 12, 2, 2006, pp. 150-78

Laure Squarcioni, « Devenir candidat en France : règles et pratiques de sélection au PS et à l'UMP pour les élections législatives », *Politique et Sociétés*, 36, 2, 2017, pp. 13-38

Philippe Subra, « Métropole de Paris : les aventures extraordinaires d'un projet de loi », *Hérodote*, n° 154, 2014, pp. 158-176

Gilles Toulemonde, « Les parlementaires en mission à la demande du Premier ministre », *Revue du Droit Public*, LGDJ, Paris / Lextenso (en ligne), 2017, pp.1303-1346

Georges Tsebelis, “Veto Players in Institutional Analysis”, *Governance*, vol.13, n°4, 2000, pp. 441-474

David Valence, « 1967 : l'opération des "jeunes loups" ou les débuts politiques de Jacques Chirac », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° HS 5, 2009 pp. 22-33

Cécile Vigour, “French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, n°2, 2013, 219-245

Frank L. Wilson, Richard Wiste, “Party Cohesion in the French National Assembly: 1958-1973”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n°4, 1976, pp. 467-490

David M. Wood, Jack T. Pitzer, “Parties, Coalitions, and Cleavages: A Comparison of Two Legislatures in Two French Republics”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, n°2, 1979, pp. 197-225

Thèses et mémoires universitaires

Martin Baloge, *Démêler l'écheveau de la représentation politique. L'impôt sur la fortune à l'Assemblée nationale et au Bundestag*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, 2016

Julie Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Paris-1, 2004

Nina Bontemps-Terry, *Voter « pour » mais penser « contre ». La discipline majoritaire à l'Assemblée nationale sous la XIV^e législature*, mémoire pour la première année de master de science politique, 2016, Université Paris-1

Claire Bloquet, *Aux marges du Palais : La Délégation aux Droits des Femmes. Contribution à une sociologie de l'Assemblée nationale et du travail législatif*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-1, 2021

Louise Dalibert, *Les retraits de la vie politique. Recherche sur la professionnalisation politique*, thèse (en cours) pour le doctorat de science politique, Université de Nantes

Nancy Canoves Fuster, *Les collaborateurs parlementaires sous la V^e République. Le cas de l'Assemblée nationale*, mémoire pour le master de science politique, Université Paris-1

Pascal Hamon, *Le groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale de 1973 à 1981*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-1, 1986

Syrine-Élisabeth Kasbi, *L'émergence des frondeurs du Parti socialiste*, mémoire pour la première année de master de science politique, 2016, Université Paris-II

Damien Lecomte, *Le socialisme parlementaire à l'épreuve du fait majoritaire de la V^e République. Des relations du groupe majoritaire avec le pouvoir gouvernant et de la discipline parlementaire à l'Assemblée nationale les deux premières années de la XIV^e législature*, mémoire pour le master de science politique, Université Paris-1, 2014

Clément Lescloupé, *La construction des institutions intercommunales du Grand Paris*, thèse (en cours) pour le doctorat de science politique, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne

Éléa Pommiers, *La politique économique de François Hollande (2012-2014). Trahison électorale, ralliement économique, rupture politique*, mémoire pour le master de science politique, Université Paris-1

Dorothée Reignier, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Lille-2, 2011

Laure Squarcioni, *La dépendance au parti des députés. Conquérir, exercer et conserver son mandat au PS et à l'UMP*, thèse pour le doctorat de science politique, Sciences Po Bordeaux, 2016

Gilles Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Lille-2, 1998

Mélissa Youssouf, *Les députés frondeurs : aux limites de l'exercice parlementaire*, mémoire pour la première année de master de science politique, 2016, Université Paris-1

Laurent Zylberberg, *Le personnel et la fonction parlementaire vus à travers l'étude des assistants des députés socialistes*, mémoire pour le DEA de sociologie politique, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, 1984

Sources

Magali Alexandre, Jean-Jacques Urvoas, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, 256 pages

Claude Askolovitch, *Les grands garçons. Valls, Montebourg, Hamon...*, Paris, Plon, 2015, 234 pages

Jean-Marc Ayrault et Pierre-Alain Muet, *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2015, 68 pages

Laurent Baumel, François Kalfon (dir.), *Plaidoyer pour une gauche populaire. La gauche face à ses électeurs*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2011, 116 pages

Laurent Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera ...*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2015, 96 pages

Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, 204 pages

Karine Berger, Yann Galut, Valérie Rabault, Alexis Bachelay, *Contre la mort de la Gauche*, Cohérence socialiste, Saint-Amand-Montrond, 2014, 144 pages

Jean-Christophe Cambadélis, *Chronique d'une débâcle. 2012-2017*, Paris, L'Archipel, 2017, 224 pages

Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément*, Paris, Albin Michel, 2009, 272 pages

André Chandernagor, *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, 192 pages

Gérard Davet, Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça ... Les secrets d'un quinquennat*, Stock, 2016, 672 pages

Michel Debré, « La Nouvelle Constitution », *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la revue française de science politique en 1959*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1990, pp. 7-29

La Gauche forte, *Le Guide anti-FN*, Paris, Éditions Librio, 2014, 109 pages

Jean-Marc Germain, *Tout avait si bien commencé. Journal d'un « frondeur »*, Les Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2015

François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018, 406 pages

Pierre Jacquemain, *Ils ont tué la gauche. Postures et imposteurs au sommet de l'État*, Paris, Fayard, 2016, 198 pages

Lionel Jospin, *Lionel raconte Jospin*, Paris, Seuil, 2010, 277 pages

Pierre Joxe, *Cas de conscience*, Genève, Labor et Fides, 2010, 248 pages

Nicolas Sarkozy, *Témoignage*, Paris, XO, 2006, 280 pages

Christiane Taubira, *Murmures à la jeunesse*, Paris, Philippe Rey, 2015, 94 pages

ANNEXES

Liste des observations

Synthèse de toutes les observations recensées

Observations n°1 à n°48 comme collaborateur parlementaire, du 5 février au 23 juillet 2013 :

- 20 réunions plénières du groupe SRC en salle Victor Hugo le mardi matin, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas, prises en note sur ordinateur portable.
- 17 réunions des commissaires socialistes aux Affaires culturelles et de l'éducation le mardi après-midi, bureau du Palais-Bourbon, prises en notes sur ordinateur portable.
- 11 réunions des collaborateurs des députés du groupe SRC le lundi matin en salle Colbert au Palais-Bourbon, prises en notes sur ordinateur portable.

Observations n°49 à n°72 comme collaborateur bénévole, du 24 février au 10 juin 2014 :

- 8 réunions plénières du groupe SRC en salle Victor Hugo le mardi matin, sept prises en notes sur ordinateur portable, une enregistrée sur dictaphone.
- 7 réunions de « L'Appel des 100 », une en salle Victor Hugo, trois dans un bureau du Palais-Bourbon, trois dans une salle de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas, sept prises en notes sur ordinateur portable, une prise en notes ultérieurement de mémoire.
- 3 groupes de travail de « L'Appel des 100 », salles de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas, prises en notes sur ordinateur portable.
- 5 réunions de la direction nationale du courant UMA, quatre dans une salle du 3 rue Aristide Briand et une dans un bureau du Palais-Bourbon, prises en notes sur ordinateur portable.
- Une séance du Conseil national du PS en salle Victor Hugo, prise en notes sur ordinateur portable.

Observations n°73 à n°118 comme allocataires d'études, du 17 février 2015 au 21 février 2017 :

- 42 réunions plénières du groupe SRC/SER en salle Victor Hugo le mardi matin, 17 prises en notes sur ordinateur portable, 6 sur téléphone portable, une prise en notes ultérieurement de mémoire, 18 enregistrées sur dictaphone.
- Un groupe de travail du groupe SRC dans un bureau du Palais-Bourbon, prise en notes sur téléphone portable.
- Une séance du Conseil national du PS en salle Victor Hugo, prise en notes sur ordinateur portable.
- Deux récits de terrain, notes prises ultérieurement de mémoire.

Liste des observations citées

N°3 : mardi 12 février 2013, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°7 : mardi 16 février 2013, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°8 : mardi 12 mars 2013, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°41 : mardi 2 juillet 2013, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°50 : mardi 8 avril 2014, réunion de « L'Appel des 100 », salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°51 : mardi 8 avril 2014, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°52 : mardi 8 avril 2014, réunion de la direction nationale du courant UMA, salle au 3, rue Aristide Briand (notes prises sur ordinateur portable).

N°53 : mardi 15 avril 2014, réunion de « L'Appel des 100 », bureau du Palais-Bourbon (notes prises sur ordinateur portable).

N°54 : mardi 15 avril 2014, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°56 : mardi 15 avril 2014, Conseil national du Parti socialiste, salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°57 : mardi 29 avril 2014, réunion de « L'Appel des 100 », bureau du Palais-Bourbon (notes prises ultérieurement de mémoire).

N°58 : mardi 29 avril 2014, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°52 : mardi 29 avril 2014, réunion de la direction nationale du courant UMA, salle au 3, rue Aristide Briand (notes prises sur ordinateur portable).

N°60 : mardi 6 mai 2014, réunion de « L'Appel des 100 », salle de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°62 : mardi 13 mai 2014, réunion de « L'Appel des 100 », bureau du Palais-Bourbon (notes prises sur ordinateur portable).

N°64 : mardi 13 mai 2014, réunion de la direction nationale du courant UMA, salle au 3, rue Aristide Briand (notes prises sur ordinateur portable).

N°73 : mardi 17 février 2015, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°75 : mardi 16 juin 2015, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur téléphone portable).

N°82 : jeudi 12 novembre 2015, récit de terrain rappelant les personnes rencontrées et les propos échangés en allant consulter l'analyse du scrutin public sur l'amendement Ayrault-Muet au projet de loi de finances, affichée devant la salle des séances (notes prises ultérieurement de mémoire).

N°85 : mardi 12 janvier 2016, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°86 : mardi 19 janvier 2016, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (enregistrée sur dictaphone).

N°88 : mardi 2 février 2016, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°89 : mardi 2 février 2016, groupe de travail du groupe SRC sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, bureau du Palais-Bourbon (notes prises sur téléphone portable).

N°92 : mardi 1^{er} mars 2016, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°99 : mardi 10 mai 2016, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises ultérieurement de mémoire).

N°100 : mercredi 11 mai 2016, récit de terrain rappelant les personnes rencontrées et les propos échangés au Palais-Bourbon et aux alentours, pendant l'après-midi de récolte des signatures pour la « motion de censures des gauches et des écologistes » (notes prises ultérieurement de mémoire).

N°101 : mardi 10 mai 2016, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur ordinateur portable).

N°105 : mardi 21 juin 2016, réunion plénière du groupe SRC salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (notes prises sur téléphone portable).

N°112 : mardi 13 décembre 2016, réunion plénière du groupe SER salle Victor Hugo, 3^e sous-sol de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (enregistrée sur dictaphone).

Liste des entretiens

Entretiens réalisés par l'auteur

24/05/2014 : Alexis Bachelay, député PS des Hauts-de-Seine, son bureau à Hôtel de la Questure (1h 07 mn).

01/06/2014 : Adrien Peschanski, collaborateur de la coordination du courant UMA, bureau du député Régis Juanico au 3, rue Aristide Briand (47 mn).

26/01/2016 : Jean Glavany, député PS des Hautes-Pyrénées, son bureau au 3, rue Aristide Briand (42 mn).

26/01/2016 : Laurent Baumel, député PS d'Indre-et-Loire, son bureau au Palais-Bourbon (57 mn).

25/02/2016 : Sylvie Gir, secrétaire générale du groupe UMP/LR, son bureau au Palais-Bourbon (1h 21 mn).

22/03/2016 : Christophe Sirugue, député PS de Saône-et-Loire, son bureau au 3, rue Aristide Briand (1h).

24/03/2016 : Jacques Myard, député UMP/LR des Yvelines, son bureau au 3, rue Aristide Briand, en compagnie d'Antoine Guéneau (24 mn).

29/03/2016 : Laurent Baumel (2^e fois), député PS d'Indre-et-Loire, son bureau au Palais-Bourbon (16 mn).

30/03/2016 : Sandrine Doucet, députée PS de Gironde, son bureau à l'immeuble Jacques-Chaban-Delmas (35 mn).

31/03/2016 : Pascale Charlotte, secrétaire générale du groupe SRC/SER, son bureau au Palais-Bourbon (46 mn).

04/04/2015 : Sylvie Gir (2^e fois), secrétaire générale du groupe UMP/LR, son bureau au Palais-Bourbon (41 mn).

05/04/2016 : Catherine Beaubatie, députée PS de Haute-Vienne, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (1h 13 mn).

07/04/2016 : Bruno Le Roux, député PS de Seine-Saint-Denis, président du groupe SRC/SER, en compagnie d'Antoine Guéneau, son bureau au Palais-Bourbon (27 mn).

28/04/2016 : Yvonne Solier, collaboratrice du groupe UMP/LR, responsable du service des séances, son bureau au Palais-Bourbon (43 mn).

11/05/2016 : Laurence Dumont, députée PS du Calvados, vice-Présidente de l'Assemblée nationale, son bureau au Palais-Bourbon (35 mn).

13/05/2016 : Jean-Pierre Decool, député app. UMP/LR du Nord, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (51 mn).

16/05/2016 : Michel Piron, député UDI ex-UMP de Maine-et-Loire, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (40 mn).

18/05/2016 : Christian Jacob, député UMP/LR de Seine-et-Marne, président du groupe UMP/LR, son bureau au Palais-Bourbon (39 mn).

24/05/2016 : Philippe Noguès, député ex-PS du Morbihan, son bureau au 3, rue Aristide Briand (1h 01 mn).

24/05/2016 : Pierre Morel-À-L'Huissier, député UMP/LR, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (37 mn).

25/05/2016 : Richard Ferrand, député PS du Finistère, son bureau au 3, rue Aristide Briand (1h 04 mn).

25/05/2016 : Guy Geoffroy, député UMP/LR de Seine-et-Marne, son bureau au Palais-Bourbon (1h 31 mn).

26/05/2016 : Dominique Lefebvre, député PS du Val-d'Oise, son bureau au 3, rue Aristide Briand (1h 28 mn).

01/06/2016 : Jean-Louis Gagnaire, député PS de la Loire, cafétéria de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (1h 13 mn).

02/06/2016 : Bernard Rullier, conseiller aux Affaires parlementaires à la Présidence de la République, son bureau à l'Hôtel de Marigny (non enregistré).

09/06/2016 : Antonin Gregorio, conseiller parlementaire du groupe SRC/SER aux Affaires sociales, son bureau au Palais-Bourbon (1h 23 mn).

14/06/2016 : Benoît Hamon, député PS des Yvelines, son bureau au 3, rue Aristide Briand (40 mn).

15/06/2016 : Pierre-Alain Muet, député PS du Rhône, son bureau au Palais-Bourbon (1h 10 mn).

15/06/2016 : Chaynesse Khirouni, députée PS de Meurthe-et-Moselle, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (56 mn).

21/06/2016 : Jean-Marc Germain, député PS des Hauts-de-Seine, son bureau au 3, rue Aristide Briand (52 mn).

22/06/2016 : Stéphane Travert, député PS de la Manche, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (58 mn).

28/06/2016 : Valérie Boyer, députée UMP/LR des Bouches-du-Rhône, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (47 mn).

12/07/2016 : Jean-François Copé, député UMP/LR de Seine-et-Marne, ancien président du groupe UMP, son bureau au Palais-Bourbon (25 mn).

12/10/2016 : Dominique Chauvel, députée ex-PS de Seine-Maritime, son bureau au Palais-Bourbon (41 mn).

23/11/2016 : Étienne Pinte, président du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) et ancien député UMP des Yvelines, locaux du CNLE à Paris (55 mn).

25/11/2016 : Pierre Lellouche, député UMP/LR de Paris, sa permanence locale de circonscription dans le 9^e arrondissement de Paris (34 mn).

01/12/2016 : Jean-Pierre Grand, sénateur UMP/LR de l'Hérault et ancien député UMP de l'Hérault, son bureau au Sénat au 26, rue de Vaugirard (32 mn).

20/12/2016 : Michel Destot, député PS de l'Isère, son bureau au 3, rue Aristide Briand (37 mn).

18/01/2017 : Denis Jacquat, député UMP/LR de la Moselle, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (1h 05 mn).

25/01/2017 : Yannick Favennec, député UDI ex-UMP de Mayenne, son bureau à l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (35 mn).

26/01/2017 : Catherine Lemorton, députée PS de Haute-Garonne, présidente de la commission des Affaires sociales, son bureau au Palais-Bourbon (en deux parties, 44 mn + 43 mn).

15/12/2012 : Collaboratrice d'une députée LREM et ancienne collaboratrice de députés PS, bureau d'une députée LREM, en compagnie d'Arthur Delaporte (1h).

16/01/2018 : Frédérique Vidal, collaboratrice du groupe LREM et ancienne collaboratrice du groupe SRC/SER, son bureau au Palais-Bourbon (1h 33 mn).

21/06/2019 : Conseiller au cabinet du ministre des Relations avec le Parlement, dans un café à Paris, en compagnie de Claire Bloquet (48 mn).

23/10/2019 : Maxime Sauvage, conseiller parlementaire du groupe Socialistes et apparentés aux Finances, cafétéria de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas (non enregistré).

19/11/2019 : Ancien membre du cabinet du ministre de l'Intérieur et du Premier ministre Manuel Valls, dans un café à Paris (1h 54 mn).

Autres entretiens cités

Automne 2014 : Collaborateur parlementaire d'un député PS « frondeur », entretien réalisé par deux membres de l'atelier de recherche « Dans l'ombre de la loi » à l'ENS de Paris.

14/04/2015 : Pierre Joxe, ancien député PS de Saône-et-Loir et ancien président du groupe socialiste, entretien réalisé par Étienne Ollion et Déborah Pérez.

07/07/2015 : Jean-Marc Ayrault, député PS de Loire-Atlantique, ancien président du groupe socialiste et ancien Premier ministre, entretien réalisé par Étienne Ollion et Sarah Martin.

Figures et images

Tableau 1.2. Votes budgétaires sous la V^e République et dissensions dans le groupe majoritaire

Date	Législature	Objet	Gouvernement	% «Pour» des votants	% «Pour» des exprimés	Abstentions volontaires dans le groupe majoritaire	Votes «contre» dans le groupe majoritaire
17/12/1959	I ^{ère}	PLF 1960 (CMP)	Debré	44,09%	56,12%	3	9
22/12/1959	I ^{ère}	PLF 1960 (Nvllle lec.)	Debré	48,34%	65,09%	9	0
25/07/1960	I ^{ère}	PLFR 1960 (3e lec.)	Debré	75,42%	77,68%	5	2
17/12/1964	II ^e	PLFR 1964 (CMP)	Pompidou II	62,16%	69,18%	20	0
18/12/1964	II ^e	PLFR 1964 (Nvllle lec.)	Pompidou II	65,17%	70,11%	11	0
10/12/1968	IV ^e	PLF 1969 (CMP)	Couve de Murville	71,79%	78,57%	5	0
20/12/1971	IV ^e	PLFR 1971 (2e lec.)	Chaban-Delmas	68,59%	74,83%	18	7
01/06/1978	VI ^e	PLFR 1978 (1ère lec.)	Barre III	57,26%	58,23%	6	0
17/11/1978	VI ^e	PLF 1979 (1ère lec.)	Barre III	56,67%	57,86%	8	0
16/12/1980	VI ^e	PLF 1981 (CMP)	Barre III	55,88%	56,46%	5	5
18/11/1988	IX ^e	PLF 1989 (1ère lec.)	Rocard II	48,69%	51,10%	0	0
09/12/1988	IX ^e	PLFR 1988 (1ère lec.)	Rocard II	48,07%	50,46%	0	0
19/12/1988	IX ^e	PLF 1989 (Nvllle lec.)	Rocard II	48,25%	50,64%	0	0
21/12/1988	IX ^e	PLF 1989 (lec. def.)	Rocard II	48,34%	50,83%	0	0
24/10/2000	XI ^e	PLF 2001 1ère part. (1ère lec.)	Jospin	48,23%	52,11%	0	0
23/10/2001	XI ^e	PLF 2002 1ère part. (1ère lec.)	Jospin	48,53%	51,86%	0	0
21/02/2012	XIII ^e	PLFR 2012 (1ère lec.)	Fillon III	58,33%	59,25%	5	0
21/10/2014	XIV ^e	PLF 2015 1ère part. (1ère lec.)	Valls II	46,91%	52,05%	39	0
18/11/2014	XIV ^e	PLF 2015 (1ère lec.)	Valls II	46,75%	51,85%	37	0
16/12/2014	XIV ^e	PLF 2015 (Nvllle lec.)	Valls II	48,22%	53,65%	35	0
20/10/2015	XIV ^e	PLF 2016 1ère part. (1ère lec.)	Valls II	49,82%	52,86%	19	1
17/11/2015	XIV ^e	PLF 2016 (1ère lec.)	Valls II	51,42%	54,31%	15	1
08/12/2015	XIV ^e	PLFR 2015 (1ère lec.)	Valls II	52,76%	54,61%	11	0
25/10/2016	XIV ^e	PLF 2017 1ère part. (1ère lec.)	Valls II	51,72%	54,08%	16	0
22/11/2016	XIV ^e	PLF 2017 (1ère lec.)	Valls II	51,99%	54,15%	13	0

Le tableau montre 25 des 166 scrutins publics à l'Assemblée nationale sous la V^e République portant sur l'ensemble d'un projet de loi de finances initiale ou rectificative : ces 25 scrutins retenus sont d'une part tous ceux lors desquels le texte est adopté avec une majorité relative des votants, et d'autre part tous ceux lors desquels se produisent au moins 5 votes dissidents (en tenant compte des « mises au point ») dans le groupe majoritaire, à savoir le plus grand groupe de la majorité gouvernementale.

Tableau 4.3. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la III^e législature de l'Assemblée nationale (1967-1968)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
UDV^e	41,1%	0,984	0,47%	0,30%	0,78%
FGDS	24,8%	0,998	0,00%	0,09%	0,09%
COM	15,0%	1,000	0,00%	0,00%	0,00%
RI	8,6%	0,975	1,01%	0,25%	1,26%
PDM	8,4%	0,867	6,64%	0,00%	6,64%

Nombre de scrutins public utilisés = 18

UDV^e = Union démocratique pour la Ve République. FGDS = Fédération de la gauche démocrate et socialise. COM = Groupe communiste. RI = Républicains indépendants. PDM = Progrès et démocratie moderne.

Tableau 4.4. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la IV^e législature de l'Assemblée nationale (1968-1973)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
UDR	60,2%	0,957	1,20%	0,96%	2,16%
RI	12,5%	0,918	1,64%	2,45%	4,10%
FGDS/SOC	11,7%	0,996	0,05%	0,12%	0,18%
COM	6,8%	1,000	0,00%	0,00%	0,00%
PDM	7,0%	0,834	1,04%	7,24%	8,28%

Nombre de scrutins public utilisés = 78

UDR = Union des démocrates pour la République. RI = Républicains indépendants. FGDS/SOC = Fédération de la gauche démocrate et républicaine, puis groupe socialiste. COM = Groupe communiste. PDM = Progrès et démocratie moderne.

Tableau 4.8. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la VIII^e législature de l'Assemblée nationale (1986-1988)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
SOC	36,7%	1,000	1,000	0,00%	0,00%	0,00%
RPR	26,9%	0,996	0,993	0,19%	0,14%	0,33%
UDF	22,7%	0,997	0,992	0,27%	0,11%	0,38%
COM	6,1%	1,000	1,000	0,01%	0,00%	0,01%
FN-RN	6,1%	0,997	0,997	0,09%	0,06%	0,15%

Nombre de scrutins public utilisés = 988, dont 103 scrutins complets

SOC = Groupe socialiste. RPR = Rassemblement pour la République. UDF = Union pour la démocratie française.
COM = Groupe communiste. FN-RN = Front national - Rassemblement national

Tableau 4.9. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la IX^e législature de l'Assemblée nationale (1988-1993)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
SOC	47,8%	0,998	0,996	0,13%	0,09%	0,22%
RPR	22,6%	0,963	0,981	0,63%	0,34%	0,96%
UDF	15,7%	0,947	0,967	1,09%	0,58%	1,66%
UDC	7,1%	0,928	0,959	1,34%	0,69%	2,04%
COM	4,3%	0,998	0,999	0,02%	0,02%	0,04%

Nombre de scrutins public utilisés = 768, dont 176 scrutins complets

SOC = Groupe socialiste. RPR = Rassemblement pour la République. UDF = Union pour la démocratie française.
UDC = Union démocratique du centre.

Tableau 4.10. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la X^e législature de l'Assemblée nationale (1993-1997)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
RPR	44,5%	0,964	0,988	0,29%	0,30%	0,59%
UDF	37,3%	0,949	0,982	0,49%	0,42%	0,90%
SOC	9,9%	0,997	0,998	0,04%	0,05%	0,09%
COM	4,0%	0,991	0,999	0,00%	0,07%	0,07%
RL	4,0%	0,395	0,681	13,59%	2,38%	15,97%

Nombre de scrutins public utilisés = 366, dont 55 scrutins complets

RPR = Rassemblement pour la République. UDF = Union pour la démocratie française. SOC = Groupe socialiste. COM = Groupe communiste. RL = République et Liberté.

Tableau 4.11. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XI^e législature de l'Assemblée nationale (1997-2002)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
SOC	43,3%	0,992	0,992	0,29%	0,11%	0,40%
RPR	24,3%	0,948	0,985	0,46%	0,31%	0,77%
UDF	19,6%	0,915	0,974	0,80%	0,50%	1,30%
DLI	6,4%	0,920	0,976	0,47%	0,74%	1,21%
COM	6,2%	0,923	0,976	0,98%	0,22%	1,20%
RCV	5,7%	0,959	0,967	1,22%	0,44%	1,67%

Nombre de scrutins public utilisés = 381, dont 92 scrutins complets

SOC = Groupe socialiste. RPR = Rassemblement pour la République. UDF = Union pour la démocratie française. DLI = Démocratie libérale et indépendants (créé le 26/05/1998). COM = Groupe communiste. RCV = Groupe radical, citoyen et vert.

Tableau 4.13. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XIII^e législature de l'Assemblée nationale (2007-2012)

Groupe	% de l'Assemblée	Indice de cohésion sur les scrutins complets	Tous les scrutins publics			
			Indice de cohésion	% Dissension Pour/Contre	% Dissension Abstention	% Dissension TOTAL
UMP	55,4%	0,969	0,984	0,44%	0,37%	0,81%
SRC	35,4%	0,976	0,992	0,30%	0,13%	0,42%
GDR	4,2%	0,954	0,986	0,38%	0,34%	0,72%
NC	3,8%	0,891	0,963	0,78%	1,08%	1,86%

Nombre de scrutins public utilisés = 865, dont 215 scrutins complets

UMP = Union pour un mouvement populaire. SRC = Groupe socialiste, radical et citoyen. GDR = Gauche démocrate et républicaine. NC = Nouveau Centre.

Tableau 4.16. Facteurs de la dissension dans les groupes majoritaires à l'Assemblée nationale (1981-2017)

	Dissension moyenne (en centième de %)	Fréquence de la dissension (en %)
Nombre de scrutins publics	-0,278 (0,350)	-0,186** (0,059)
Groupe PS	22,270 (19,724)	-6,719* (0,059)
Impopularité du Premier ministre	1,723* (0,714)	0,681*** (0,120)
Constante	-24,388 (42,872)	-3,399 (7,189)
R ²	0,036	0,218
R ² ajusté	0,021	0,206
*** p-valeur < 0,1 * p-valeur < 0,05 ** p-valeur < 0,01 *** p-valeur < 0,001		

Effets de variables sur la dissension des groupes majoritaires lors de l'ensemble des scrutins publics, pour tous les mois ayant connu plus de 10 scrutins publics (n=197). Sont indiqués les coefficients de régression linéaire avec les codes de significativité, les erreurs standards robustes entre parenthèses.

Image 3.4. Organigramme du groupe SRC de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale mis à jour au 1^{er} octobre 2012. En-dehors du président de groupe et de ses trois collaboratrices, quarante-deux personnes en tout sont réparties entre plusieurs pôles et entre les commissions et délégations de l'Assemblée, certaines affectées à plusieurs tâches apparaissant plusieurs fois.

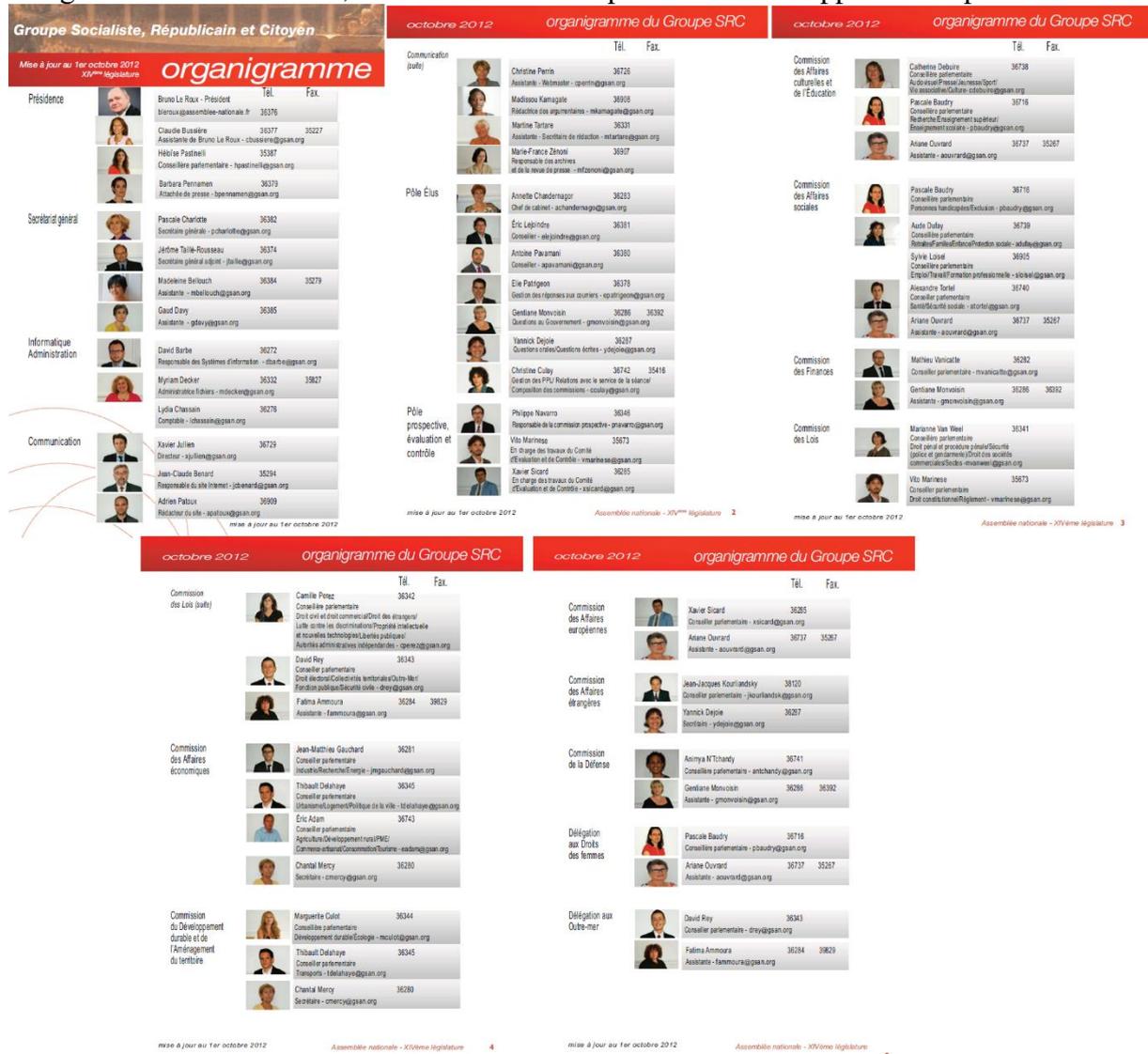


Image 3.5. Organigramme du groupe Les Républicains de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale en février 2016, alors le premier groupe d'opposition. Outre les trois assistantes de la présidence et les deux personnes du cabinet du président, l'organigramme comprend dix-neuf salariés différents en tout entre le secrétariat général, les commissions permanentes, la communication et l'organisation, dont certains affectés à plusieurs tâches.



Liste des encadrés

Encadré 3.1. « Les chargés de procédure sont les personnes qui connaissent le mieux les députés. » Extraits de l'entretien avec Frédérique Vidal, collaboratrice du groupe SRC/SER et du groupe LREM, le 16 janvier 2018 à l'Assemblée nationale (p. 360)

Encadré 4.1. Des pratiques et des ressources politiques personnelles facilitant la dissension de vote ? Hypothèses et variables testées (p. 453)

Encadré 4.2. La conception des propositions de loi dans le groupe majoritaire. Extraits des entretiens avec Sylvie Gir, secrétaire générale du groupe Les Républicains, et Pascale Charlotte, secrétaire générale du groupe socialiste, écologiste et républicain (p. 482)

Liste des tableaux

Tableau 1.1. « Votes de confiance » sous la V^e République et dissensions dans le groupe majoritaire (p. 134)

Tableau 1.2. Votes budgétaires sous la V^e République et dissensions dans le groupe majoritaire (p. 669)

Tableau 1.3. Propriétés des députés « frondeurs » et des autres députés SRC entre avril et décembre 2014 (p. 156)

Tableau 2.1. Scrutins budgétaires et de confiance dans les trois principaux groupes de la I^{ère} législature (p. 199)

Tableau 2.2. Répartition des scrutins publics de la IX^e législature sur l'ensemble d'un texte de loi selon le vote des groupes PCF et UDC (p. 237)

Tableau 2.3. Dynamique de l'élection présidentielle sur les législatives depuis le quinquennat (p. 256)

Tableau 3.1. Dotations des groupes de l'Assemblée nationale en millions d'euros pour les exercices 2016 et 2018 (p. 336)

Tableau 3.2. Composition des groupes UMP (2007-2012) et SRC/SER (2012-2017) (p. 364)

Tableau 3.3. Présences et interventions (moyennes mensuelles) des députés des groupes UMP et SRC/SER en commission et en séance plénière (p. 379)

Tableau 4.1. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la I^{ère} législature de l'Assemblée nationale (1958-1962) (p. 416)

Tableau 4.2. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la II^e législature de l'Assemblée nationale (1962-1967) (p. 417)

Tableau 4.3. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la III^e législature de l'Assemblée nationale (1967-1968) (p. 670)

Tableau 4.4. Cohésion et dissensions de vote des groupes politiques de la IV^e législature de l'Assemblée nationale (1968-1973) (p. 670)

Tableau 4.5. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la V^e législature de l'Assemblée nationale (1973-1978) (p. 418)

Tableau 4.6. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la VI^e législature de l'Assemblée nationale (1978-1981) (p. 419)

Tableau 4.7. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la VII^e législature de l'Assemblée nationale (1981-1986) (p. 419)

Tableau 4.8. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la VIII^e législature de l'Assemblée nationale (1986-1988) (p. 671)

Tableau 4.9. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la IX^e législature de l'Assemblée nationale (1988-1993) (p. 671)

Tableau 4.10. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la X^e législature de l'Assemblée nationale (1993-1997) (p. 672)

Tableau 4.11. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XI^e législature de l'Assemblée nationale (1997-2002) (p. 672)

Tableau 4.12. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XII^e législature de l'Assemblée nationale (2002-2007) (p. 420)

Tableau 4.13. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XIII^e législature de l'Assemblée nationale (2007-2012) (p. 673)

Tableau 4.14. Cohésion et dissensions de votes des groupes politiques de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale (2012-2017) (p. 420)

Tableau 4.15. Facteurs de la dissension dans les principaux groupes politiques de l'Assemblée nationale (1981-2017) (p. 437)

Tableau 4.16. Facteurs de la dissension dans les groupes majoritaires à l'Assemblée nationale (1981-2017) (p. 673)

Tableau 4.17. Facteurs de la dissension dans les groupes du parti présidentiel à l'Assemblée nationale (1981-2017) (p. 438)

Tableau 4.18. Dissension de vote moyenne du groupe UMP de la XIII^e législature (p. 441)

Tableau 4.19. Dissension de vote moyenne du groupe SRC/SER de la XIV^e législature (p. 444)

Tableau 4.20. Nombre de dissidents dans les groupes UMP et SRC/SER (p. 447)

Tableau 4.21. Facteurs des dissensions de vote des députés des groupe UMP et SRC/SER (p. 455)

Tableau 4.22. Lois promulguées (hors conventions internationales) selon leur initiateur (p. 479)

Tableau 4.23. Propositions de loi déposées ou co-déposées par les membres du groupe majoritaire de l'Assemblée (p. 485)

Tableau 4.24. Avis du Gouvernement sur les amendements budgétaires adoptés en 1^{ère} lecture (p. 509)

Liste des graphiques

Graphique 2.1. Taux de participation aux premiers tours des élections présidentielles et législatives sous la V^e République (p. 257)

Graphique 3.1. Nombre effectif de groupes politiques à l'Assemblée nationale depuis 1936 (p. 326)

Graphique 3.2. Répartition des députés des groupes UMP et SRC/SER par mandat local détenu à la fin du mandat parlementaire (p. 366)

Graphique 3.3. Composition socio-professionnelle des groupes UMP et SRC/SER (p. 367)

Graphique 4.1. Nombre de scrutins publics par législature de l'Assemblée nationale (p. 408)

Graphique 4.2. Cohésion de vote des groupes à l'Assemblée nationale pour l'ensemble des scrutins publics (1981-2017) (p. 423)

Graphique 4.3. Composition de la dissension dans le groupe RPR-UMP-LR (1981-2017) (p. 424)

Graphique 4.4. Composition de la dissension dans le groupe du PS (1981-2017) (p. 425)

Graphique 4.5. Cohésion du premier groupe de la majorité gouvernementale sous la V^e République (p. 430)

Graphique 4.6 Statut gouvernemental et cohésion du groupe RPR-UMP-LR (1981-2017) (p. 431)

Graphique 4.7. Statut gouvernemental et cohésion du groupe du PS (1981-2017) (p. 432)

Graphique 4.8. Votes dissidents de chaque député UMP de 2007 à 2012 en proportion de l'ensemble des scrutins publics (p. 448)

Graphique 4.9. Votes dissidents de chaque député SRC/SER de 2012 à 2017 en proportion de l'ensemble des scrutins publics (p. 448)

Graphique 4.10. Amendements au PLF adoptés chaque année en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale sans l'avis favorable du Gouvernement (p. 510)

Liste des images

Image 1.1. Logo de « L'Appel des 100 » (p. 98)

Image 2.1. Illustrations de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy et de la campagne législative de l'UMP en 2007 (p. 255)

Image 2.2. Logos de la campagne présidentielle de François Hollande et de la campagne législative du Parti socialiste en 2012 (p. 256)

Image 3.1. Professions de foi de députés UD-V^e élus en 1967 (p. 329)

Image 3.2. Professions de foi de députés PS élus en 1988 (p. 329)

Image 3.3. Professions de foi de députés LREM élus en 2017 (p. 330)

Image 3.4. Organigramme du groupe SRC de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale mis à jour au 1er octobre 2012 (p. 674)

Image 3.5. Organigramme du groupe Les Républicains de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale en février 2016 (p. 675)

Image 3.6. Couverture et sommaire de publications internes des groupes SRC et LR début 2016 (p. 352)

Image 3.7. « Feuilleton » du groupe SRC n°27, semaine 9 du 25 février au 1er mars 2013 (p. 353)

Image 4.1. Analyse d'un scrutin public dans l'annexe au procès-verbal (p. 406)

